

FATF



對於防制洗錢與打擊資恐措施 及普惠金融之指引

2013年2月

FATF 是一個獨立的政府間組織，旨在發展與提升政策，保護全球性金融系統，以對抗洗錢、資恐以及資助武擴。FATF 建議已被認定為全球性防制洗錢與打擊資恐標準。

如需有關 FATF 更完整的資訊，請參閱其網站：

www.fatf-gafi.org

© FATF/OECD 2013 版權所有

未經事先書面同意不得再製或翻譯本出版品。

本出版品業經 FATF 秘書處授權，由中華臺北行政院洗錢防制辦公室譯為中文，如有出入以公布於 FATF 官網：www.fatf-gafi.org 之英文版為準。

行政院洗錢防制辦公室 2017 年 10 月印製。

目 錄

縮寫對照表.....	1
摘要.....	3
介紹－背景與內容.....	6
前言.....	6
2013年2月版指引的範圍.....	8
本指引的目標.....	9
目標對象.....	11
本指引的位階與內容.....	11
第一章－闡述問題.....	12
何謂普惠金融？.....	12
普惠金融的現況.....	13
多元化之金融排斥與次級銀行用戶（underbanked）.....	14
金融排斥的挑戰.....	15
權衡防制洗錢／打擊資恐要求和普惠金融.....	18
第2章－促進普惠金融行動方案指引.....	20
I. 前言.....	20
II. FATF 風險基礎方法概述.....	21
發展風險評估－辨識低風險和低風險情形的重要步驟.....	23
III. FATF 建議對確認為低風險情形所提供的彈性－豁免.....	29
3.1. 在確認為低風險下的豁免.....	31
3.2. “最低限度”的豁免.....	32

IV. 基於普惠金融目標的 FATF 建議	34
4.1. 客戶審查（建議 10）	34
4.2. 紀錄保存規定（建議 11）	53
4.3. 申報疑似洗錢或資恐交易（建議 20）	54
4.4. 運用代理人執行防制洗錢／打擊資恐功能	55
4.5. 內部控制	64
4.6. 其他相關問題	66
結論	67
附錄	68
參考文獻	122

縮寫對照表

AML/CFT	Anti-Money Laundering/Countering the Financing of Terrorist 防制洗錢／打擊資恐
APG	Asia-Pacific Group on Money Laundering 亞太防制洗錢組織
CDD	Customer Due Diligence 客戶審查
DNFBP	Designated Non-Financial Business or Profession 指定之非金融事業或人員
FATF	Financial Action Task Force 防制洗錢金融行動工作組織
FIU	Financial Intelligence Unit 金融情報中心
FSRB	FATF-Style Regional Body 各區域性防制洗錢組織
GPII	Global Partnership for Financial Inclusion 普惠金融全球合作計畫
IN	Interpretive Note 註釋
INR.X	Interpretive Note to Recommendation X 建議 X 的註釋
KYC	Know Your Customer 認識您的客戶
PEP	Politically Exposed Person 重要政治性職務人士
RBA	Risk-Based Approach 風險基礎方法

SIP	Strategic Implementation Planning 策略性實施計畫
STR	Suspicious Transaction Report 疑似洗錢或資恐交易報告
LCC	Low Capacity Country 低度開發國家

摘要

推廣正規金融系統和服務是有效和全面的防制洗錢／打擊資恐制度的核心，然而，如採用過於嚴謹的防制洗錢/打擊資恐的保障措施可能導致合法企業和消費者從正規金融體系中被排除的意想不到的後果。防制洗錢金融行動工作組織（下稱 FATF）因此制定了此指引，來協助設計防制洗錢／打擊資恐措施以達成國家普惠金融目標，而不影響既有打擊犯罪的方式。此指引的主要目的是對 FATF 的標準¹有一致的認知，這關係著促進普惠金融及該標準提供的運用彈性，特別是風險基礎方法（RBA），使各國家及地區能制定有效和適當的控制。

本指引最初於 2011 年發表，之後依據 2012 年 FATF 新公布的建議做修訂。本指引無約束力，亦不會取代國家機關的職權範圍。它強調評估者與受評估的國家有必要更加了解防制洗錢／打擊資恐全國性架構下的普惠金融範疇。

本指引著重於促進提供正規服務予金融排斥和次級銀行用戶（underbanked），包括低收入、農村部門和未取得證件的群體。它廣泛地探討了挑戰度最大的發展中國家所採取的措施。該分析是基於一些國家在防制洗錢／打擊資恐架構下處理普惠金融議題的經驗和措施。

本指引基於一重要假設：在已開發或發展中國家中，金融排斥及次級銀行用戶（underbanked），如低收入，農村部門和無證照

¹ FATF 的標準包括 FATF 建議和註釋。

群體，不應自動被歸類為洗錢／資恐的低風險族群。

本指引簡介了 2012 年標準中一項核心要素－風險基礎方法。依風險程度制定防制洗錢／打擊資恐的措施已廣泛運用－包括考慮金融排斥的風險及使人們進入正規金融體系的好處－此將是國家建立更周延的金融體系之關鍵步驟。風險基礎方法的應用是基於風險評估，有助於國家和金融機構了解、辨識和評估風險，並針對具風險者採取改善和管理措施。這可能包括可以被豁免之或可以適用簡化的防制洗錢／打擊資恐措施之更低風險。

本指引檢視防制洗錢／打擊資恐過程中的不同步驟（客戶審查（CDD）、文件保存規定、疑似洗錢或資恐交易報告、使用代理人、內部控制），與如何解讀各標準以達到普惠金融。其中：

- 對於客戶審查須區別單純的辨識和驗證步驟。客戶審查規範可依風險基礎方法而建立。後續提供了一些低風險的情況和簡化的客戶審查措施的例子。
- 各國通常定義用於驗證客戶身份之“可靠、獨立來源的文件”，金融機構也可以定義一個依洗錢／資恐風險比例制定驗證流程之風險基礎方法。
- 在低洗錢／資恐風險－非無從取得或豁免－的情形下，FATF 允許簡化的客戶審查措施。依風險程度，國家或金融機構可決定簡化的客戶審查標準，原則上各金融機構必須認識客戶，客戶之職業背景，以及他們是否有可能從事犯罪活動或成為犯罪所得的管道。

- 風險基礎方法允許從交易種類或建立業務關係的方式來推斷業務關係目的和本質。
- 持續的客戶審查和監控業務關係必須透過人工或電子化偵測進行。風險基礎方法允許依據客戶、帳戶或產品／服務的風險程度進行不同等級的監控。監管部門對於金融機構作出的決定（定期檢核金額或其他門檻）應注意並重視。
- 監控須能檢測異常、潛在的疑似洗錢或資恐交易，與檢測出不符合監控標準或例外情形的可疑交易。透過嚴密的交易監控可降低簡化的客戶審查的風險，然而不夠充分的客戶審查結果可能會影響監控的成效。
- 金融機構就身份辨識的文件須至少保存五年，保存形式可以是掃描、電子副本，或是僅予以記錄。
- 風險基礎方法通常並不適用於可疑活動報告，但風險基礎方法可能可辨識出可疑活動。弱勢族群的交易通常不會受個別或特定的監控，但部分金融機構已經制定了具體的指標來辨識可疑活動。
- 實務上代理人是允許進行辨識和驗證的工作，通則是，金融機構是業務關係所有人，並應對此負責，並負有要求代理人遵守防制洗錢／打擊資恐的最終責任。建議權衡有關代理人的監管問題與普惠金融的目標。最後，交易監控系統必須要涵蓋由代理人執行的部分。

FATF 將繼續努力以確保普惠金融和防制洗錢／打擊資恐的目標相輔相成。

介紹－背景與內容

前言

1. 本指引是 2010 年由 FATF 墨西哥主席提出，繼而引發荷蘭主席的附議。2010 年 6 月，FATF 將普惠金融列入議題，並研究為實現普惠金融的目標²，而對防制洗錢和打擊資恐所構成的潛在挑戰。FATF 推行普惠金融係為達成其捍衛全球金融體系的完整性的目標，而此需藉由採行 FATF 建議的國家與地區涵蓋最大範圍的洗錢／資恐風險的交易。在 2012 年 FATF 任務更新之際，FATF 成員國之部長們指出，金融排斥將有礙於有效實施 FATF 建議³。
2. 除了提倡正規金融服務從而減少使用不受機關監理的金融機制，FATF 積極闡述支持普惠金融之指引。許多 FATF 網絡的國家，特別是屬於新興市場的國家、發展中國家或低

² 於 2010 年 6 月 FATF 建議的 20 週年之際，FATF 在其全體會議的第一天討論普惠金融的主題。參照 FATF 網頁(www.fatfgafi.org/pages/aboutus/outcomesofmeetings/)

³ www.fatfgafi.org/documents/documents/ministersrenewthemandateofthefinancialactiontaskforceuntil2020.html

雖然在部長級宣言中並未定義，金融排斥與其風險係源自人們無法有效地獲得適當的和負擔得起的正規金融服務從而走向地下金融活動。此風險包括地下金融的犯罪活動、對正規金融服務完整性的威脅（因為資金移轉的軌跡消失而無法執行客戶審查）、社會排斥和持續極其貧困和消費者保護的風險，因為地下金融提供者通常不適用消費者保護規則，以致當交易失敗他們的客戶幾乎無法追索。

除非另有說明，本文中“金融排斥風險”指的是其所帶來的洗錢／資恐風險。

度開發國家⁴要面對達成普惠金融和金融完整性目標的挑戰。對於已開發市場和成熟的經濟體，確保社會弱勢族群能納入主流金融服務也是一個重要的政策問題。FATF 體認到防制洗錢／打擊資恐措施可能會破壞普惠金融目標，而提供明確的準則和彈性實施 FATF 建議中對於防制洗錢／打擊資恐要求將有益於監管機構和金融服務提供者遵行。

3. 為回應國際間要求在普惠金融中納入防制洗錢／打擊資恐的規定，FATF 與亞太防制洗錢組織（APG）和世界銀行密切合作，建立這份指引。除了 FATF 成員和觀察員已取得共識，透過 FATF 私營部門諮詢論壇及其他⁵，也廣及非 FATF 和 APG 參與者（個別司法管轄區及其他類 FATF 的區域機構（FSRBs）和私營部門。依據 2003 年 FATF 建議，此指引的第一個版本於 2011 年 6 月通過。
4. FATF 認為本指引有助於 G20 國家推動普惠金融之共同目標，包括 2010 年在南韓舉行的 G20 峰會所通過普惠金融行動方案之實施⁶。2010 年峰會決定以普惠金融全球合作計畫（GPII）為主要實施機制。GPII 是一個為了透過各種管道推進創新的普惠金融原則⁷，包括鼓勵標準制定機構充分考量這些原則⁸，而提供予 G20 國家、非 G20 國家及相關利益

⁴ 見 FATF（2008）第 5 及 6 頁有關定義低度開發國家的標準。

⁵ 見附錄 1 專案團體的成員名單。

⁶ www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-development.html#inclusion

⁷ 見附錄 2。

⁸ 三個既有 GPII 小組之一，“G20 集團的原則和標準制定小組”，致力於推進與參與標準制定機構和實施這些原則。

者之包容性平台。GPII 在 2011 年 9 月所採之”全球性標準制定機構與貧窮者之普惠金融－邁向合比例的標準與指引”白皮書中，指出 5 個職務與普惠金融相關⁹之標準制定機構所採行將普惠金融整合於標準與指引之方法。白皮書亦強調針對已呈現之(i)金融排斥風險，(ii)提高普惠金融而產生的風險及(iii)具有高度的金融排斥和低監管能力等國家，採取合比例監管規範之重要性¹⁰。白皮書對 FATF2011 指引之採納表示歡迎，並強調 FATF 已領先考量普惠金融於其各項建議的執行中。

5. 本指引廣泛運用現有由不同相關群體完成之研究，該等研究包括普惠金融、專家意見、向有關各方之諮商等面向，並透過問卷調查的方式收集各司法管轄區的經驗。
6. 經與公共和私營部門廣泛諮詢後，修正後之指引於 2013 年 2 月 FATF 全體會議中¹¹通過。

2013 年 2 月版指引的範圍

7. 2011 年 6 月版的指引是依據 2003 年 FATF 建議的架構所制定。此第 2 版指引主要是反映 2012 年 2 月 16 日建議更改

⁹ 除 FATF，還有巴塞爾銀行監管委員會、支付及清算系統委員會、存款保險國際協會和保險監理國際協會。

¹⁰ 部分白皮書中所提及之標準制定機構已經採取步驟修訂標準和指引以銜接普惠金融。

¹¹ 預計 APG 於 2013 年 7 月的年度會議上通過該指引。

後所帶來的改變¹²。

8. 新的建議所帶來一項主要改變是強化風險基礎方法 (RBA) 為所有防制洗錢／打擊資恐制度的基本原則。這意味著國家和金融機構兩者都應該理解、辨識和評估其風險，採取適當的行動降低風險並將資源有效地分配於高風險領域。對於以風險程度落實防制洗錢／打擊資恐措施之強烈認知－包括評估金融排斥之風險，及使一般人納入正規金融體系的好處係建立一個更普及性的金融體系的關鍵步驟。
9. 本指引檢視與防制洗錢／打擊資恐政策和普惠金融目標之間的現有相關規定，也同時引用其他 FATF 已經推出的與普惠金融相關的措施¹³。

本指引的目標

10. 本指引提供了一個基本架構以協助司法管轄區建立與普惠金融的目標一致的防制洗錢／打擊資恐體系。它的目的是協助權責機關制定一套考量洗錢／資恐風險環境、完整且平衡的防制洗錢／打擊資恐措施，亦希望促進對於 FATF 建議全面性的了解，該等了解有助於推廣普惠金融及說明基於風險基礎方法的 FATF 建議所提供的彈性。最後，本指引分享各國家在防制洗錢／打擊資恐範疇內處理普惠金融問題之方案。但必須注意的是，這些國家的經驗都僅供參

¹² FATF 2012 年。

¹³ 舉例而言，FATF 將繼續致力於新型態支付工具的問題。FATF(2013B)。

考，他們大多數都未依 FATF 的建議受評估，因此並非等同 FATF 認可。

11. 本指引文件並沒有探討應如何將普惠金融納入相互評鑑的方法和過程。然而，它強調評鑑人員和受評鑑國家需要更加了解金融排斥可能破壞防制洗錢／打擊資恐制度，因為在非正式部門有檢測（以及執行適用之法律）的困難¹⁴。一個國家的金融排斥程度，是衡量該國家的防制洗錢／打擊資恐制度是否有效的其中一個因素，尤其是評估其防制措施的有效性時。
12. 本指引著重於金融排斥和次級銀行用戶（underbanked），包括低收入、農村和無證人員。本指引考量已開發和發展中國家的經驗，雖然它更側重於面臨最大挑戰的發展中國家所採取的措施。由於發展中國家和已開發國家的金融排斥的成因及程度不同，以及解決相關難題的可能途徑不同，本指引旨在提供解決各種狀況之方法，使各國家能依據自己的經濟發展程度作參考¹⁵。

¹⁴ 金融排斥風險的確切性質和影響因不同國家而異。相關風險的辨識和評估需依據受到威脅的政策和監管目標。普惠金融可以影響有關金融誠信和消費者保護的目標（見註 2）。例如，防制洗錢／打擊資恐監管機構和 FATF 可能關注金融誠信風險，而銀行業監管機構可能專注於金融排斥所帶來的金融穩定風險。參照 CGAP（2012）。

¹⁵ 見附錄 3 有關國家推行普惠金融方案的實例。

目標對象

13. 本指引適用於：

- 公部門，特別是：
 - 負責落實 FATF 建議的防制洗錢／打擊資恐政策制定者、主管／監理機關
 - 參與促進普惠金融的政策制定者、金融主管／監理機關
- 私人機構，特別是企業，尤指在已開發和發展中國家為弱勢群體，包括低收入和未取得證件的群體提供金融服務和產品的金融機構。

14. 本文件很多方面也可適用於更廣泛的對象，包括提供支援給金融排斥和次級銀行用戶（underbanked）的組織¹⁶、提供技術援助者、以及涉及普惠金融議題之國際相關者。

本指引的位階與內容

15. 本指引不具有約束力。它未檢視 FATF 建議的本質和內容，但與風險基礎方法，以及基於風險基礎方法所提供的 FATF 建議的靈活性一致。它的目的不是提供單一的模式來促進在防制洗錢／打擊資恐下的普惠金融，而是旨在分享各國家或個人可參考的經驗。各國家的經驗存在應付各種不同情境和經濟狀況。不同因素導致部分民眾被排除在某些金

¹⁶ 包括那些領導金融掃盲計畫和活動者。

融部門外。因此，必須就特定人群所提供的特定金融服務／產品的阻礙，採取不同的措施。

16. 隨著本文件進入更具體的方面，各國家也應參照此議題現有的文件¹⁷。

第一章－闡述問題

何謂普惠金融？

17. 雖然有關於普惠金融的重要性已達成共識，其定義仍依據國情和所涉及的利益相關者而有所不同。從“提供沒有銀行帳戶之銀行業務”到“無據點銀行業務”，各式各樣的口號有時皆被用來作為普惠金融的近似詞，而事實上，他們描述了一個更廣泛的概念。總體而言，普惠金融是提供安全、便捷、實惠的金融服務予過去一直是少被服務或排除在正規金融部門外的弱勢群體和其他包括低收入、農村和無證人員。普惠金融還可視為提供給目前只獲得基本金融產品服務的人更廣泛的金融產品和服務。普惠金融也可以被定義為在公平、透明的方式及可負擔的成本下而獲得適當的金融產品和服務。就防制洗錢／打擊資恐的目的，至關重要的是，這些金融產品和服務，須通過適當的監控

¹⁷ 參考文獻。

與遵行 FATF 建議的金融機構¹⁸所提供。

普惠金融的現況

18. 全世界大約 25 億成年人無正式的銀行帳戶，約為全球成年人人口¹⁹的 50%。這些人大多都集中在發展中經濟體，其 2011 年正規金融機構²⁰帳戶的平均普及率為 41%，但各地區差異甚大，從中東和北非為 18%，到拉丁美洲和加勒比海²¹為 39%。此外，依據 2011 年的報告，全球成年人在正規金融機構有存款的比例為 22%，而 9%則有新型式的貸款²²。
19. 如果聚焦在生活水準低於每天 2 美元的貧困人口，金融排斥的問題更大，因為他們的收入不僅低，而且不規律，因此，他們的現金流更容易受到外部衝擊和不確定性。每日生活水準不到 2 美元的人中，只有 23%的人有正式的帳戶

¹⁸ 本指引中之“金融機構”是依據 FATF 詞彙的定義。金融機構須經監管當局許可或註冊，與接受檢查或監督，以符合國內防制洗錢／打擊資恐法律。

¹⁹ 據世界銀行的世界發展指標數據庫中的最新數據顯示，全球 15 歲及以上的成年人有 50.8 億人。世界銀行 (n.d.)。

²⁰ 世界銀行 (n.d.)，全球 Findex，註#1。依據世界銀行的全球 Findex 定義，正式的金融機構為銀行、信用社、合作社、郵局，或微型金融機構。

²¹ 世界銀行 (n.d.)。全球 Findex 數據庫是依據 2011 年的蓋洛普世界民意調查。使用蓋洛普的數據收集方法是有價值的，因為其比較各國之間的數據。然而，接受調查的 148 個國家對於“正規金融機構”的定義不同，這也許可以解釋一些全球 Findex 數據和其他數據源之間的不一致。

²² 世界銀行 (n.d.)。

²³。然而，研究顯示，許多在發展中國家的貧困人口已經發展出成熟的金融活動，透過正規銀行以外的匯款系統進行交易，儲蓄和著眼於未來的借貸，以及主要利用非正式的工具建立複雜的“財務組合”²⁴。

20. 就匯款而言，匯往發展中國家的申報交易，預計在 2011 年達到了 3,720 億美金，較 2010 年增長 12.1%。預計將繼續以每年 7-8% 的速度增長，在 2014 年達到 4,670 億美元²⁵。然而，一些專家建議，如果將非正式和未申報的交易列入，移民匯款總額將是相當高的—可能高達二至三倍高²⁶。

多元化之金融排斥與次級銀行用戶 (underbanked)

21. 劣勢族群和其他弱勢群體，包括在已開發和發展中國家的低收入戶、殘疾人士、偏遠地區居民和非法移民，較可能被排除在正規金融部門之外。“次級銀行用戶 (underbanked)” 係指目前有獲得一些金融服務，但侷限於非常有限的方式。例如，可能有機會取得金錢或價值服務提供者的服務，但不是銀行服務。“次級銀行用戶 (underbanked)” 也可能意味著個人或團體在技術上可以取得金融服務，但因其他障礙而未使用，例如無法提出合格文件或符合要求、不知悉、不正確認知、有限的理解及

²³ 世界銀行 (n.d.)。

²⁴ Collins, D., *et al* (2009)。

²⁵ 世界銀行 (2012a)。

²⁶ IFAD (2006)。

高成本等問題。次級銀行用戶（underbanked）的客戶代表一個非常龐雜的群體，在不同的司法管轄區有不同的風險狀況。因此，他們不能僅因為被排除於金融服務之外即被歸類為低風險的客戶，需要適當的風險管理來面對此一多樣性。

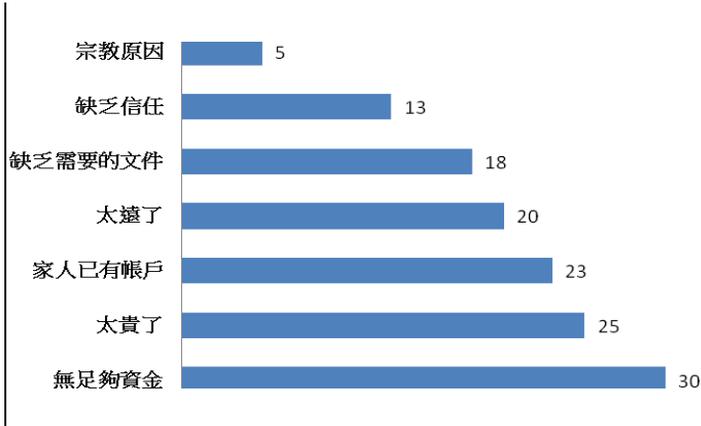
金融排斥的挑戰

22. 個人或團體不充分運用主流的金融服務提供者有很多原因，世界銀行最近公佈的一項研究²⁷顯示，在各國，不使用銀行帳戶最常見的理由是因為缺乏足夠資金，其次是銀行或帳戶過於昂貴，以及家庭成員已有帳戶（反映出間接使用帳戶者）。報告中其他原因包括銀行過於遙遠、缺乏適當的文件、缺乏對銀行的信任，和宗教的原因。

²⁷ 世界銀行（n.d.）。

表 1：使用正式銀行帳戶的障礙

無帳戶者表示不開立銀行帳戶的原因



附註：受訪者可以選擇一個以上的原因。“無足夠資金”的數據為僅選擇這個原因的成年人百分比。

來源：Demirguc-Kunt, A., and Klapper, L. (2012)

23. 至於缺乏適當的文件，報告提到，開立帳戶時嚴格的文件要求可能阻卻偏遠地區或地下經濟的工作者，該等人員較不可能有工資單或戶籍的正式證明。在非洲撒哈拉郊區，因文件要求，高達 23% 成年人未開立帳戶。
24. 該報告的結論是很多在正規的金融服務中開設帳戶的障礙可以透過公共政策來解決，以增加金融服務之使用。FATF 認為，本指引除有助於消除現有和可預見的障礙，也闡明在普惠金融下實施防制洗錢／打擊資恐的要求，包括文件

的要求。

25. 世界銀行還指出，在大多數地區，開設銀行帳戶、取得貸款、提款或付款仍然需要到銀行分行、自動櫃員機或銷售點終端機辦理。然而，發展中國家通常僅有有限的據點，因此缺乏據點（距離太遠）被認為是一個重要的障礙。關鍵是需要找到替代管道，這將因不同目標客群而有所不同。普惠金融也需要改變理財習慣。在這方面，一個成功的方式是把重點放在改變其政府付款方式，如已開發國家和發展中國家如何支付工資、退休金，社會和醫療福利。近年來政府對個人（G2P）之支付方式已經採取了許多不同的變革，特別是透過銀行帳戶支付社會保障福利²⁸。
26. 採用因未考慮潛在負面影響之不適當的防制洗錢／打擊資恐規範，亦導致一些新的群體被排除於金融服務外。在某些情況下，新的防制洗錢／打擊資恐的要求使那些不能提供必要的文件的既有客戶必須被終止服務²⁹。換言之，這意味著潛在的客戶無法進入正規金融體系。
27. 因此，普惠金融是一個多面向的挑戰，防制洗錢／打擊資恐的要求是眾多重要課題之一。解決防制洗錢／打擊資恐的問題雖不能解決金融排斥的問題，卻是成功架構的重要一環。同時，一個不容忽視的事實是金融排斥有洗錢／資

²⁸ 見附錄 5 各國的經驗、新推出“比現金更好”聯盟（<http://betterthancash.org/>）及世界銀行（2012b）。

²⁹ 這是在南非與尋求庇護者有關的例子，金融情報中心發布的公開遵循的溝通文件指出政府為尋求庇護者所核發的文件不適用於開戶。

恐風險，而普惠金融有助於建立一個更加有效的防制洗錢／打擊資恐制度。

權衡防制洗錢／打擊資恐要求和普惠金融

28. 防制洗錢／打擊資恐對社會和經濟弱勢群體獲得金融服務的影響已經討論多年。2005 年，世界銀行支持的一項在選定的發展中國家，考慮防制洗錢／打擊資恐的影響研究，該報告於 2008 年發表，結論是“確保更多客戶可以運用正規金融服務之措施，可提高防制洗錢／打擊資恐管控之達成及其有效性”³⁰。其他研究，如 CGAP 在 2009³¹進行的研究，得出的結論是未經考量周全的防制洗錢／打擊資恐措施可能對金融服務之使用產生負面影響。
29. 推廣正規金融體系和服務是有效和全面的防制洗錢／打擊資恐制度的核心，普惠金融和有效的防制洗錢／打擊資恐制度可以且應該是相互支持及互補的國家政策目標。因此，FATF 的建議有彈性的，使各司法管轄區在考慮擴大金融服務取得之關連性以及由不同產品及服務管道所產生不同程度及種類之風險情況下，設計出有效且合宜的監管措施。所面臨的挑戰是針對特定金融環境提供適當程度的保護。
30. 此外，過去幾年發展出來的新金融產品與服務拓展了新的

³⁰ Bester, H., *et al* (2008) .

³¹ Isern, J., and De Koker, L. (2009) ; De Koker, L. (2006) .

市場和客群³²。迄今為止，如何有效地運用防制洗錢／打擊資恐機制在這些新的產品和服務，已然是新的挑戰，在無據點及行動金融服務³³尤其明顯。

31. 防制洗錢／打擊資恐的規範將增加金融機構的營運成本，減少了潛在的利潤，也降低私部門開發無銀行帳戶客戶並提供必要的金融產品和服務的吸引力。此成本也可能轉嫁給客戶，可能阻卻使用正規金融體系的客戶，特別是如果地下金融管道更便宜也同樣可靠時。例如，當客戶沒有政府所核發的身份證明文件，金融機構可能需要使用其他更昂貴的方法來驗證身份，將不利於服務某些客戶。對於某些類別的潛在客戶，尤其是弱勢族群和低收入群體，這對普惠金融產生一個額外的障礙³⁴。
32. 繁榮的地下經濟會吸收合法的資金也可能被用於非法交易。其他管道或地下金融提供者可以成為非法交易的一個現成渠道，使政府部門難以偵測，也破壞防制洗錢／打擊資恐的成效。然而，透過與官方和金融業的會談，及基於 FATF 建議提供的彈性基礎上，達成符合 FATF 要求之金融排斥的解決方案。監管機構、金融服務提供者和最終客戶在這方面所面臨的挑戰，會在第 2 章進一步分析。

³² 見附錄 5 有更詳細說明。

³³ 見 FATF (2013b)。

³⁴ 不相稱的防制洗錢／打擊資恐規範，也對受監管的金融服務業的創新產生負面影響。藉由影響評估和行業諮詢可以協助減輕此非預期的不良影響。

第 2 章－促進普惠金融行動方案指引

I. 前言

33. 以國家立法的基礎上，FATF 已確立了一系列的必要措施，要求金融機構或其他受防制洗錢／打擊資恐規範要求的行業遵循以防制洗錢及打擊資恐活動。這些由 FATF 所設計的措施，也稱為“預防措施”，可保護金融機構免於被濫用，並協助其採取適當的控制和程序。雖然這些措施有其挑戰性，但他們仍提供了某些程度的彈性，以便各國針對各自的國內情況建立其防制洗錢／打擊資恐制度。其中在 2012 年 FATF 建議主要的變動是-加強和強調適用於所有 FATF 建議之風險基礎方法（RBA）的全面性一級原則，並為其執行提供總體框架。因此，各國將能夠依其認定較高的洗錢／資恐風險，建立專門的防制洗錢／打擊資恐制度，同時從防制洗錢／打擊資恐的角度和從社會政策的角度考慮到普惠金融的重要性。
34. 2003 FATF 建議曾鼓勵各國採用風險基礎方法，並要求風險基礎方法之相關責任，然而，於 2005 年和 2011 年間（FATF 和 FSRBs）就評估各國的審查結果發現很少有國家採取這彈性的優勢。相反，大多數國家都僅推行一套適用於所有金融機構、客戶、產品和服務的防制洗錢／打擊資恐要求的共同作法，這可能會阻礙金融機構就普惠金融的努力。在客戶層面，辦理有限和小額（潛在風險較低）金

融交易的客戶，常被要求和進行大額交易具較高風險的客戶必須符合相同的客戶審查要求。

35. 在發展中國家，除了大量的資源需求和協調方面的挑戰外，風險基礎方法還沒有被廣泛運用的其中一個原因，是它可能不易理解。更清晰的解釋和理解 FATF 建議和風險基礎方法的核心要素可以協助各國制定其防制洗錢／打擊資恐制度，建構防制洗錢／打擊資恐架構，以達成普惠金融。本章內容(i)說明了與 FATF 建議和風險基礎方法最相關的要素，(ii)提供可能的創新立法模式，及(iii)提供實際案例，以協助促進更好的普惠金融。

II. FATF 風險基礎方法概述³⁵

36. 修訂後的建議使風險基礎方法成為實施 FATF 要求的核心，並自了解、辨識和評估風險，透過風險基礎方法對具風險者採取降低風險和管理措施之建議開始[建議一]。
37. 風險基礎方法的原則是針對較高的風險，國家必須要求金融機構採取加強之措施以管理及降低這些風險；相對地，風險較低的（無洗錢或資恐活動嫌疑的）可允許簡化的措施。這意味著國家可以也應該（同時解決金融排斥的相應風險）擺脫“一體適用”的解決方案，依該國具體的風險內

³⁵ 由 FATF 發展的風險基礎方法（RBA）更多的相關信息，請參閱 2007 年由 FATF 和金融部門及指定之非金融事業或人員所合作出版的風險基礎方法指引。該報告可在 FATF 的網站取得（www.fatf-gafi.org）。這些文件會持續更新，以反映新的建議的更改。

容制定其防制洗錢／打擊資恐制度。根據風險基礎方法，防制洗錢／打擊資恐措施的強度取決於其辨識出的風險之程度和性質。風險基礎方法要求各國在較高的風險領域（各國必要義務）採取更強化和集中的方式，允許他們能夠就較低的風險（各國可自由決定）採取簡化的方式，而在某些情形下如符合低風險和其他條件則可免除之³⁶。在 FATF 要求的框架內，它讓各國可採取更有彈性的措施，以便依風險程度更有效地分配資源和應用在預防措施，俾集中火力做最有效運用。

38. 運用風險基礎方法的防制洗錢／打擊資恐的保障設施，在於其允許金融機構就較低的洗錢／資恐風險採行某些簡化的防制洗錢／打擊資恐措施，以協助各國建立一個更具普及性的金融體系。這將避免過度、違反比例原則和不必要的要求，包括那些如第 1 章所述可能會妨礙次級銀行用戶（underbanked）的群體獲得適當服務的要求。透過提高普惠金融，按比例原則的方式可以減少透過地下金融系統、規避了監理而進行的交易的範圍。
39. 如果把適用於一般和較高風險的控管措施應用到低風險³⁷的情況，將有潛在的負面後果。這種主管機關和金融機構“過度遵循”的做法可能會加劇金融排斥的風險，從而提高了整體洗錢／資恐風險。當機構高估洗錢／資恐風險或採取過

³⁶ «低風險»情況係指符合 FATF 建議可以取得豁免的情況，而一個簡化的防制洗錢／打擊資恐制度或可適用於“低風險”的情況。

³⁷ De Koker, L. and Symington, J. (2011)。

於保守的控管措施，主管／監理機關應提供進一步的指導
38。

發展風險評估－辨識低風險和低風險情形的重要步驟

- 40 風險基礎方法的應用程序，如建議 1 所述，要求各國持續針對不同的區隔市場、中介機構和產品採取適當步驟來了解、辨識和評估洗錢／資恐風險³⁹。這包括監理機關或其他當局評估有關其職能的特定風險。同樣，根據第一項建議，金融機構須了解、辨識和評估有關其活動的洗錢／資恐風險。
41. 國家可以使用不同的方法來進行風險評估，目前沒有單一或通用的方法進行洗錢／資恐的風險評估。有些國家可能會使用單一的方法評估洗錢和資恐，其他可能對洗錢和資恐風險分別制定不同的評估方式，或針對不同部門和活動制定特定的評估，或按專題（例如與貪腐敗所得相關的洗錢）而制定。採取什麼樣的形式評估是有彈性的，發展中國家或可依部門、跨部門或專題式的風險評估而無需太多資源為評估的起點，重要的是，評估的範圍要廣泛、對相關風險有足夠的理解，並且由國家主導之。

³⁸ Chatain, P.L. *et al* (2009) ; De Koker, L. and Symington, J. (2011)。

³⁹ 本指引並未詳細檢視一個國家進行風險和威脅評估而可能面臨的挑戰，見 FATF (2013 年)。本指引係提出各國在辨識和評估他們的某些金融機構或金融活動的洗錢／資恐風險所面臨的挑戰。

42. FATF 國家洗錢／資恐風險評估指引⁴⁰界定關鍵概念，並概述了進行國家風險評估所需的持續階段：

方格 1.有關風險的定義

風險可以被看作是三個因素的函數：威脅，弱點和後果。理想情況下，風險評估包括針對此三要素及其後果作出判斷。

威脅，係指可能對例如國家、社會、經濟或其他等造成危害之個人、團體、目標或活動。在洗錢／資恐之脈絡中，包括罪犯、恐怖組織及其推動者與資金，及過去、現在及未來之洗錢或資恐活動。前述威脅係風險因子，通常作為瞭解一個洗錢／資恐風險之重要開端。基於此一理由，瞭解前置犯罪及犯罪所得之環境，以辨識他們的本質（可能的話尚包括其規模及數量）對於實施洗錢／資恐風險評估相當重要。

在某些情況下，某些類型的威脅評估或可作為風險評估之先驅（註 1）。

弱點，其概念應用於風險評估時，包括威脅所利用或那些支持或有助於其活動之事物。在洗錢／資恐風險評估脈絡中，弱點與威脅之差異在於聚焦因素不同，例如防制洗錢／打擊資恐系統或控制之缺失、或國家某些特性等。亦可能包括那些吸引洗錢／資恐目的之特定部門特性、金融產品或服務種類等。

後果，係指洗錢／資恐可能造成之衝擊或傷害，並包括潛在犯罪與資恐活動對金融系統、機構及更廣泛經濟及社會所造成之

⁴⁰ FATF (2013)。

影響。洗錢／資恐之後果本質上可能係暫時或長期的，且亦可影響人口、特定社群、商業環境、或國家或國際利益，以及一國金融界的名譽和吸引力。

註釋

1. 聯合國毒品和犯罪問題辦公室（UNODC）發布了嚴重和組織犯罪評估指引（以下簡稱“SOCTA 手冊”），提供國家進行評估所必需有利的訊息。

方格 2. 有關風險評估過程

風險評估過程可分為一系列的活動或階段：

- 一般而言，洗錢／資恐評估的風險**辨識**過程，係始於國家在打擊洗錢／資恐時，所發展的一份潛在風險或風險因素（註 1）初步清單。這係從已知或懷疑之威脅或弱點中被過濾出來。在此一階段，辨識程序理應儘可能作全面、甚至亦應機動辨識全新或以前未曾偵測出之風險。
- **風險分析**是風險評估過程之核心。它涉及考量已辨識風險或風險因素之本質、來源、可能性及後果。因此，本階段之目標係對每個風險有整體瞭解－亦即威脅、弱點及後果之結合，俾賦予與之有關的價值或其重要性。執行風險分析有各種不同程度的細節，端視風險類型與評估之目的而定，及可獲取之資訊與來源。
- **評估**係在洗錢／資恐風險評估過程中，將前階段所分析出之風險，考量在評估初期所擬定之目的，定出優先處理標的，這些須優先處理者將促成降低風險的策略。

註釋

1. 風險因素是指導致或引發洗錢／資恐風險之特定威脅或弱點。

43. 國家風險評估將提供有用的背景信息，以辨識出可受益於豁免之低風險的情況，或可適用於簡化的防制洗錢／打擊資恐措施的低風險的情況。在 2012 年的 FATF 建議中，FATF 提供一些就特定類別的客戶、國家／區域、或產品／服務／交易或交付管道可被視為低洗錢和資恐風險的例子（建議 10 註釋第 17 段）⁴¹。低風險水平多取決於國家或地方脈絡和客戶的特定環境。在大多數情況下，須結合多種因素（如客戶的收入等級、客戶所經營的業務、該地區所面臨的洗錢／資恐威脅等），而不是單一因素。因此，風險評估應確定在特定市場下可被視為低風險的通用標準。
44. 在普惠金融方面，新開戶和弱勢族群通常僅進行有限的基本及小額交易，因此，透過風險評估可能會呈現且被歸類為較低的洗錢／資恐風險。然而，必須留意的是，”次級銀行用戶（underbanked）”的這群客戶代表一個非常龐雜的類別，在不同的司法管轄區的有非常不同的風險狀況。因此，他們不能僅因為是剛與正規金融體系往來的低收入人士，而被歸類為低風險客戶。因此，國家需要確認這些低淨值的客戶，在何種條件及產品或交易中可適用於簡化的防制洗錢／打擊資恐制度。
45. 建議 1 的註釋要求各國交流對金融機構洗錢／資恐風險評估的結果，使其能夠使用國家風險評估，確定其所處的風險環境的水平和性質，將之整合到自身的風險分析。這種

⁴¹ 見第 69 段。

分析將幫助金融機構辨識和其業務相關的洗錢／資恐風險。個別金融機構也應考量其他風險指標（如，特定的作業，業務的規模，及客戶類型、國家／區域、特定產品、服務、交易或交付管道等的風險），以確定其自身的整體風險。

46. 需要強調的是，風險基礎方法（RBA）並未被要求、或期待須有一系列複雜的程序。特別就洗錢／資恐風險而言，企業的個別狀況將決定其應該如何運用風險基礎方法：它應該設計並實施管控來管理和降低風險，監督及在適當情況下改善這些控管以有效運作，並需記錄已實施措施及原因。最適當的做法最終仍是金融機構、專業員工及高階主管的判斷問題。雖然沒有一套措施可偵測並預防所有的洗錢和資恐活動，但風險基礎方法可以讓個別企業實際評估其所面臨的洗錢／資恐活動威脅來權衡和重點運用其資源。
47. 這種風險比對和評級將使金融機構得以決定特定客群或普惠金融商品⁴²之低風險情況。在此基礎下，依據 FATF 建議所規定的條件以及該金融機構所在國是否允許採用簡化制度情形下，或可採行適切的簡化防制洗錢／打擊資恐制度。簡化的客戶審查規定可方便無銀行帳戶和次級銀行用戶（underbanked）的群體在具成本效益的方式下使用金融

⁴²應對濫用低風險金融產品之犯罪數據進行收集和分析，以確定評估是否妥適地反應其風險。見 De Koker, L. (2009)。

機構，同時降低國家在防制洗錢／打擊資恐目標下的金融排斥風險。

48. APG 和世界銀行已制定了國家防制洗錢／打擊資恐風險評估表作為策略施行計劃（SIP）架構的一部分，以協助司法管轄區實施相互評鑑報告中建議的措施⁴³，此外，他們亦正就 2012 年 FATF 建議來修訂 SIP 的架構。世界銀行和國際貨幣基金組織也分別發展了其他的風險評估工具和方法，世界銀行的工具包括為了促進普惠金融而設計之金融產品的風險評估特定模組⁴⁴。
49. 大多數國家還沒有進行國家風險評估⁴⁵。對於一些司法管轄區，尤其對於大部分人口為沒有銀行帳戶的低度開發國家，就其負荷能力、結構上的限制以及缺乏具意義性的數據來進行風險評估過程，這將是重大的挑戰。FATF 理解以這些國家的規模及複雜性、其洗錢／資恐環境、成熟度和防制洗錢／打擊資恐制度的複雜性、其整體能力和結構上的限制將影響整體國家對洗錢／資恐風險的瞭解。此外個別金融機構，尤其是小型的服務提供者，自我風險評估的能力有限，該國或可考慮允許這些機構採取並仰賴聯合部門或跨部門的風險評估。
50. 金融行動工作組織瞭解，就資恐在風險基礎方法的運用方面，與洗錢相比，有其相似性但亦有差異性，兩者都需要

⁴³ 見附錄 6 I。

⁴⁴ 見附錄 6 I 及 II。

⁴⁵ 見 FATF（2013），附錄 III 澳洲、荷蘭、瑞士及美國的例子。

辨識、理解和評估風險。然而，因為資恐的特點，其意味著風險可能較難評估和策略較難實行，其原因在於參與資恐交易的金額相對較低，或者事實上為合法之資金來源。在 FATF 國家打擊洗錢／資恐險評估指引中，涵蓋了有關資恐的特定風險指標，例如未說明的資恐交易活動、或對於金錢或價值移轉系統有限的法規規範⁴⁶。

III. FATF 建議對確認為低風險情形所提供的彈性－豁免

51. FATF 建議（建議 1 註釋第 2 段）允許國家可在已考量風險下，且可決定在滿足某些條件下的某些特定類型的金融機構或活動，或指定之非金融事業或人員（DNFBP），不適用特定的防制洗錢／打擊資恐措施。
52. FATF 並未規範各國應以何種具體的法律明文方式規範豁免適用的情形。無論採取何種形式，國家所實施的規範中應明確與清楚地說明豁免的適用條件和潛在受益者。
53. 受規範的金融機構和活動－為定義金融機構⁴⁷，FATF 提供防制洗錢／打擊資恐應受規範的金融交易或營運的清單。

方格 2：FATF 定義的"金融機構"

金融機構是指任何自然人或法人職務上為其客戶進行下列一項或多項的交易或業務：

⁴⁶ 見 FATF（2013）附錄 1 及 II。

⁴⁷ 見 FATF 建議的詞彙, FATF（2012）。

1. 接受大眾的存款和其他應付資金（註 1）。
2. 借貸（註 2）。
3. 融資性租賃（註 3）。
4. 金錢或價值移轉服務（註 4）。
5. 發行和管理支付工具（如信用卡和簽帳卡、支票、旅行支票、匯票和銀行匯票、電子貨幣）。
6. 財務擔保和承諾。
7. 下列交易
 - (a) 貨幣市場工具（支票、票據、定存單、衍生性商品等）；
 - (b) 外匯；
 - (c) 外匯、利率和指數工具；
 - (d) 可轉讓證券；
 - (e) 商品期貨交易。
8. 參與證券發行及提供相關金融服務。
9. 個別和集體投資組合管理。
10. 代理他人保管與管理現金或流通性證券。
11. 代理他人管理投資以外的資金或貨幣。
12. 人壽保險之核保與成立及其他與保險相關之投資（註 5）。
13. 金錢和貨幣兌換。

註釋

1. 涵蓋私人銀行業務。
2. 這包括（尤其是）：消費信貸，抵押貸款，具或不具追索權之應收帳款承購，和商業交易（包括票據買斷）的融資。
3. 不能延伸到消費性商品相關的融資性租賃。

4. 這並不適用於任何自然人或法人提供金融機構訊息或其它傳遞資金所需的系統。見建議 16 的註釋。
5. 這適用於保險事業及保險仲介機構（代理及經紀）。

54. 豁免條件—建議 1 註釋中第 6 段指出，在以下 2 種情況下，各國得決定不執行 FATF 建議要求金融機構採取之特定行動：

- 經證實屬洗錢與資恐低風險，其發生非常有限且合法，並與特殊類型金融機構或金融活動或指定之非金融事業或人員相關；

或

- 自然人或法人臨時性或非常有限（定量及絕對準則）之金融活動（金錢或價值移轉除外），以致洗錢與資恐屬低風險。

3.1. 在確認為低風險下的豁免

55. FATF 建議（建議 1 註釋 6a 段）允許各國在下列條件下同意金融機構不採用一些 FATF 提供的建議：

- 經證實屬洗錢與資恐低風險；
- 其發生非常有限且合法；與
- 它涉及到特定類型的金融機構、活動或指定之非金融事業或人員。

56. 對於尋求運用經確認為低風險之豁免的國家，面臨的主要挑戰是證明有關金融機構、指定之非金融事業或人員、或活動是在有嚴格限制及證明為合法情形下，及提供評定為

低洗錢／資恐風險的判斷依據。此判斷依據應根據適當的風險評估⁴⁸和依據此豁免的範圍可能產生的影響提供詳細的說明。

57. 在大多數地區，在特定金融活動運用防制洗錢／打擊資恐規定的豁免或限制時，基本上都是基於對活動的規模或性質（如租賃、應收帳款承購、壽險）的低風險“認知”，很少或沒有證據顯示是因其風險等級。只有少數司法管轄區在豁免任何部門之前已進行風險評估。世界銀行已開發了一種工具可協助各國對普惠金融的產品進行有關洗錢風險所需的風險評估⁴⁹。

3.2. “最低限度”的豁免

58. FATF 的建議允許各國當個人或法人進行臨時性且非常有限的金融活動（定量及絕對準則），相對於它的其他主要業務活動且為低洗錢和資恐風險時不適用防制洗錢／打擊資恐義務。金錢或價值移轉服務不能被豁免。（建議 1 註釋 6b 段）
59. 就金融活動必須是在“臨時性與在非常有限的基礎上”是有解釋的空間，即選擇適用最低限度豁免的國家必須能夠證明具臨時性非常有限性質之金融活動與所評估低風險之間的因果關係。當一個國家決定豁免某些個人或法人臨時性

⁴⁸ 見第 40 段及 s。

⁴⁹ 細節見附錄 6 II。

且非常有限的金融活動之防制洗錢／打擊資恐要求時，該國須確認已符合該 FATF 建議的條件。

60. 歐盟委員會試圖在指令 2005/60/EC 第 2 (2)條以系統性方法定義關於“臨時性與非常有限的金融活動”的概念，防止利用金融系統達到洗錢和資恐活動的目的⁵⁰。它提供了類似載於 FATF 金融機構的定義中的彈性⁵¹。指令 2006/70/EC⁵²第 4 條，其中包含 2005/60/EC 指令的執行措施規定了可以簡化客戶審查程序以及豁免臨時性與非常有限的金融活動的技術標準。

運用其法律框架及其保障，一些歐盟成員國都選擇了這樣的豁免，例如，在英國 2007 的防制洗錢條例可以看到這樣的情況（附表 2）：

1. 對於第 4 條(1)(e)和(2)的目的，個人被視為從事臨時性與非常有限的金融活動，必須符合下列所有條件：
 - (a) 該金融活動年度總交易額不超過 64,000 英鎊；
 - (b) 該金融活動針對任一客戶單筆交易不超過 1,000 歐元，

⁵⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:309:0015:0036:EN:PDF>

⁵¹ 成員國可以決定個人或法人在從事臨時性與非常有限的金融活動，屬低洗錢或資恐風險且不屬於第 3(1)或(2)條指令所定義非融資或金融機構的範圍。

⁵² 歐盟委員會 2006 年 8 月 1 日之 2006/70/EC 指令為歐洲議會和理事會 2005/60/EC 指令訂出有關“重要政治性職務人士”定義、簡化客戶審查的標準以及臨時性與非常有限的金融活動之豁免的施行細則。
http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_214/l_21420060804en00290034.pdf

- 不論該交易是單次或多次作為之結合；
- (c) 該金融活動不超過個人年度所得的 5%；
 - (d) 該金融活動是輔助且和個人的主要業務直接相關；
 - (e) 該金融活動非以任何方式傳送或匯款（或任何具貨幣價值的項目）；
 - (f) 個人的主要業務不屬於第 3 條(1)(a)至(f)項或(h)項⁵³；
 - (g) 該金融活動僅提供該個人主要業務的客戶，而非公眾。

IV. 基於普惠金融目標的 FATF 建議

4.1. 客戶審查（建議 10）

- 61. 根據 FATF 的建議，金融機構必須執行客戶審查（CDD）以辨識進行金融活動的客戶，並確認相關的資訊。客戶審查規定旨在確保金融機構能夠有效地辨識⁵⁴、驗證和監控他們的客戶和所參與的金融交易相關的洗錢和資恐風險。
- 62. 三大核心要素“辨識”、“驗證”和“監控”是相互關聯的，並與 FATF 建議密切相關。三者可相互強化，使金融機構建立對客戶的認知，這從防制洗錢／打擊資恐的角度來看至關重要。
- 63. 修訂後的 FATF 建議並未修改基本客戶審查規定，但闡明如

⁵³ 下列人士(a)信貸機構；(b)金融機構；(c)精算師、破產管理、外部會計師和稅務顧問；(d)獨立的法律專業人員；(e)信託或公司服務提供者；(f)地產代理；及(h)賭場。

⁵⁴ FATF 建議 10 不允許金融機構保持匿名或明顯利用假名開設的帳戶。

何將廣泛的風險基礎方法原則落實於客戶審查措施。特別是對普惠金融的具體相關性，修訂後的 FATF 建議提供的指標來辨識潛在的低風險因素（建議 10 註釋第 16-18 段），以及風險基礎方法允許的簡化客戶審查措施（建議 10 註釋第 21 段）。這些實例僅作為例證，而不應被視為詳盡的或強制的。

須採行客戶審查的情況

64. 根據 FATF 的建議，所有具防制洗錢／打擊資恐義務的金融機構都必須執行客戶審查措施，包括辨識和驗證客戶的身份，當：
- 建立業務關係⁵⁵；
 - 超過美元／歐元 15,000 之臨時性交易，或是第 16 項建議註釋所涵蓋之電匯交易；
 - 發現疑似洗錢或資恐；或
 - 金融機構對於其過去取得客戶身分資料之真實性或妥適性有所懷疑。

客戶審查措施－通則

65. 根據該等交易門檻和其他條件遵守防制洗錢／打擊資恐義務之各機構，專業和企業必須：

⁵⁵ FATF 的建議並不定義這個概念，而是留給各國決定業務關係是否成立。

- a) 使用可靠、獨立來源之文件、資料或資訊以辨別客戶及驗證客戶身分。
 - b) 金融機構辨識實質受益人及採取合理措施確認實質受益人身分，藉此知悉誰是實質受益人。對於法人及法律協議，應涵蓋金融機構採取合理措施瞭解該客戶之所有權及控制權結構。
 - c) 瞭解並在適當情形下取得有關業務往來關係之目的及性質之資訊。
 - d) 對客戶業務往來關係進行持續性審查及對其所從事交易之全部過程進行詳細的審視，以確保所進行之交易符合該機構對客戶、業務往來及風險之認知，必要時包括其資金來源。
66. 金融服務提供者採用這些客戶審查措施是具有挑戰性的，特別是金融機構和那些低度開發國家所面對的“小”客戶。區分客戶辨識和驗證客戶身分是必須的。客戶辨識，在於收集（未來的）客戶資訊以辨識他／她，在這個階段，無需徵提身分證明文件。相反的，驗證客戶身份需要使用可靠、獨立來源的文件、資料或資訊以印證在辨識過程中所獲得的資料的真實性。
67. 業界反應有關辨識和驗證的要求於實務上的困難，其中大部分是和國家法律或監管規定相關，而不是 FATF 建議。例如，在正常的客戶審查情況下，FATF 的建議並不需蒐集如職業、收入或地址等資料，而有些國家的防制洗錢／打擊

資恐制度則要求收集之，儘管在多數情況下是合理的，以便有效監管異常交易發生。同樣地，雖然大多數國家都規定要用護照或政府所核發的身份證明文件作為驗證客戶身份的方法之一，而 FATF 的建議允許各國可使用其他可靠的、獨立來源的文件、資料或訊息。這種彈性特別和普惠金融有關，因為例如低收入的移民工往往缺乏標準的身份證明文件。一些國家或金融機構採行嚴格需取得政府核發的身份證明文件的客戶審查規定，此將成為這些弱勢群體進入正規金融體系的障礙。

客戶審查措施－低風險情形

68. 修訂後的 FATF 建議允許低洗錢和資恐風險的簡化客戶審查措施（建議 1 註釋第 5 段，和建議 10 註釋第 16-18 段及第 21 段）。這是開放給所有國家自行選擇，各司法管轄區可考慮建立一個簡化的客戶審查機制，以用於特別定義為低風險的客戶和產品。各國還可以允許金融機構根據自己的風險分析決定是否於低風險的情況下採用簡化的客戶審查措施。任何有疑似洗錢或資恐活動，或特定的高風險情形下，不得採行簡化之客戶審查措施。
69. 低風險情況的舉例。FATF 提供了就特定類型的客戶、國家或地理區域、產品、服務、交易或支付管道中可能被視為潛在低洗錢和資恐風險的案例（建議 10 註釋第 17 段）。這些例子不具規範性，也不代表全部的狀況。FATF 明確指出

的一個低風險的範例為“為達到普惠金融的目的，將具備適當明確定義且有限之金融產品或服務提供特定類型客戶，以增加使用者”。這意味著，當產品的客戶滿足這些條件時，它可以合理的應用簡化的客戶審查措施。例如，所謂無銀行帳戶族群的“銀行小戶”⁵⁶缺乏可被接受的身份證明文件，在此類帳戶的總值，使用頻率和交易的規模上訂出上限，以減輕潛在被濫用的風險，同時仍然提供足夠的功能。這對依靠家庭成員離鄉討生活匯款的人特別重要。金融機構仍然需要監控低風險帳戶，但與標準風險帳戶相比，它可以適當地降低頻率和強度，這可使資源更有效地分配，讓金融機構把法遵資源重點放在更高風險的威脅上。所有要簡化客戶審查的情況下，低風險必須經確認是基於完整及具備證明文件，表彰國家、部門或金融機構層面已進行足夠的風險評估（建議 10 註釋第 16 段）⁵⁷。

70. 正如上述例子說明，FATF 建議支持入門級的銀行或其他金融產品，這將促進金融排斥的人納入正規金融部門並緩解有關金融排斥所造成之洗錢／資恐風險。國家就受益於簡化的客戶審查制度需要設定不同的標準，或要求金融機構依自身的風險管理需求設定標準。一般而言，目標產品可能包括若干具體條件，例如客戶是自然人、在交易量有限制（如每天或每月取款不超過若干歐元／美元）、有限的帳

⁵⁶ 這樣的帳戶還可以稱為低價值、簡單或基本帳戶。

⁵⁷ 見第 40 段及 s。

戶餘額等。

71. 簡化措施的應用。簡化的客戶審查非指完全豁免或沒有客戶審查措施。簡化的客戶審查措施可能是基本和最少的，但仍符合適用於“標準”的客戶關係和交易中四個客戶審查要項⁵⁸。依風險基礎方法⁵⁹，所需的客戶及交易資料的強度與範圍，以及所使用的機制，將取決於不同的風險級別以符合最低標準。在風險較低的情況下，執行建議 10 的客戶審查中客戶身份辨識、驗證和監控的要求時，可以較寬鬆及不那么正式的方式收集資訊和監測，並依賴對基本產品預計用途的適當假設，抑或較不詳細及頻繁的資料。
72. 建議 10 註釋第 21 段提供了不少就顧客身分辨識時機與驗證和交易監測強度的可能簡化措施範例。同樣的，這些範例僅提出指引，而不應被看作是規範性或詳盡列示的。這些例子包括在建立業務關係後才確認客戶的身份及實質受益人、降低客戶身分資訊更新之頻率、或在合理的金額門檻下降低交易持續性監控之程度⁶⁰。
73. 有關實質受益人的規範，在普惠金融下實質受益人大多數情況是客戶本身，或密切相關的家庭成員。當帳戶持有人疑似為人頭，或掛名負責人，而不是真正的所有權人時，則不應被視為低風險，此時應採取正常或強化性的措施

⁵⁸ 見第 65 段。

⁵⁹ 見第 37 段及 s。

⁶⁰ 可由國家提供的客戶審查程序的每一步驟，以適合低風險普惠金融的產品或情況的特殊性之簡化措施具體例子，詳見下文。

(建議 10 註釋第 15 段)。

74. 國家可考慮申請一個所謂的“漸進式”或“分級”了解你的客戶／客戶審查的做法，低交易／支付／餘額限額可以減少洗錢和資恐的威脅。針對特定類型的產品設定的限制越嚴格，就越有可能將整個洗錢和資恐風險降低，而這些產品／服務將可被視為低風險，因此，可適用簡化的客戶審查措施。這種方法可以提供無證照（金融排斥）個人使用有限功能的帳戶或金融服務，如要使用其他附加服務（例如，更高的交易限額或帳戶餘額、多元化的交易管道），須有客戶提供的身份和地址的證明文件才可允許。以印度為例，政府修訂了防制洗錢／打擊資恐法規，授權銀行對缺乏可受理的身份證明文件的低收入客戶，開立一個“小”或“無裝飾”儲蓄帳戶，使用簡化的客戶審查規範。此類帳戶針對每年存入總金額、每月的提款和轉帳，以及任何時點的帳戶餘額皆有嚴格的限制，也只能在可以監控此類帳戶，並確保交易和餘額限制的機構開立之。該帳戶效期為 12 個月，如帳戶持有人提供的證據表示他／她已經在帳戶開立⁶¹一年內申請到有效身份證件，可再延長 12 個月。

客戶審查措施－客戶身份辨識

75. FATF 的建議並未詳細說明企業在防制洗錢／打擊資恐的義

⁶¹ 參見附件 7 來自墨西哥、馬拉威、巴西及巴基斯坦的經驗。

務下，於建立標準的業務關係或 15,000 美元／歐元以上的臨時性交易時，所應收集用以妥適執行身分辨識程序的具體客戶資訊（某些國家稱為“識別碼”）。各國立法各不相同，但共同的客戶資料往往包括姓名、出生日期、地址和辨識號碼。其他類型的資料（如客戶的職業、收入、電話和電子郵件地址等）一般都是為了商業和／或防制詐欺需求，並非是客戶審查時所要求的核心客戶資訊-雖然這些信息可以適當地增強高風險情況的客戶審查。

76. FATF 的建議允許國家的法律或規範將風險基礎方法運用於建立業務關係時必須收集到的客戶資料，但必須權衡其標準，因為如果辨識過程過於精簡，監控僅能有限的減輕風險，且人工或電子過濾交易可能無法有效地辨識個別可疑活動⁶²。有些國家，就某些類型的金融產品訂出不同的客戶審查規範。例如，在哥倫比亞，2009 年修改的哥倫比亞金融監督委員會（SFC）基本銀行通告簡化了透過代理人（負責接受及轉遞申請文件）開立低額度電子帳戶和行動帳戶的防制洗錢及打擊資恐程序。

客戶審查措施－驗證客戶身份

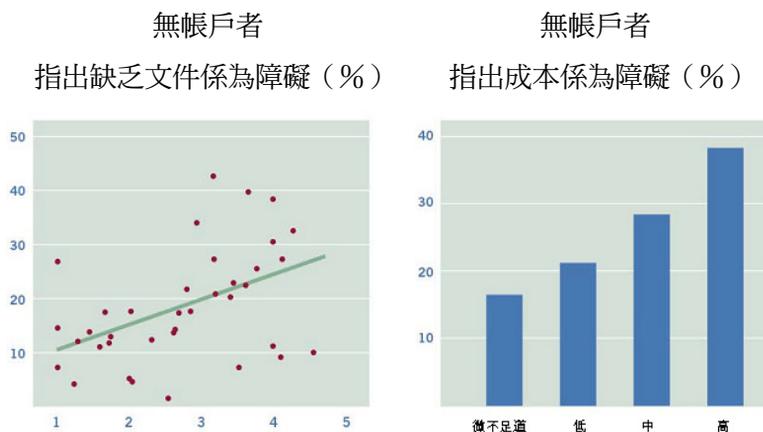
77. FATF 的建議要求金融機構使用可靠、獨立來源的文件、資料或訊息來驗證客戶的身份。在決定可靠性和文件的獨立程度時，各國應考慮到在特定國家詐欺和偽造的潛在風

⁶² 可同時參考第 102 段。

險，確認哪些可以構成其防制洗錢／打擊資恐制度下的“可靠、獨立來源的文件、資料或訊息”是每個國家的責任。在身份驗證方式和時點上，運用風險基礎方法可以引入一定程度的靈活性。

- 78. 業界指出，在所有情況下客戶身份驗證階段是最困難和繁重的一部分。嚴格的驗證要求可能戕害普惠金融。
- 79. 世界銀行指出，最近的調查顯示缺少身份文件是受訪者對未開立銀行帳戶最常提到的主要原因之一，尤其是在需要大量或正式的政府發行文件的國家⁶³。

表 2. 支持文件要求和成本係使用正式帳戶障礙的客觀數據



註：對所需文件數量的數據為 2005 年數據。關於年費的數據是 2010 年由國家中央銀行提供。左側圖表中的樣本包括 38 個經

⁶³ 世界銀行 (n.d.)。

濟體，右側圖表的樣本包括 100 個經濟體。

來源：Demirguc-Kunt, A.及 Klapper, L. (2012)；世界銀行，銀行管理與監管資料庫；世界銀行支付系統資料庫

80. 仰賴於更廣泛可被接受的辨識方式。為了解決這樣的挑戰⁶⁴，各國已經擴大了可接受用以身份驗證程序的證件範圍，這些文件包括過期的外國證件、領事文件或其他無證人員通常可於居住國取得的紀錄（帳單、稅務證明、醫療文件等）。使用 RBA，當地主管機關通常對於事先定義的業務類型，以及具有低餘額的特定（普惠金融）產品及帳戶⁶⁵，允許更廣泛的文件。各國應採取 RBA 的優勢，施以相稱的可接受證件的要求，以支持提供相關服務給這些次級銀行用戶（underbanked）的族群⁶⁶。
81. 如以社區為基礎僅提供其成員特定金融服務的金融合作社之團體，可以有一個記錄成員性質的客戶審查制度。金融服務提供者可以於合作社成員申請成為客戶時，藉由入社審查資料以達到客戶審查的要求，這可被視為客戶審查的另一種形式以達到與消費金融機構一般身分辨識和驗證程序同樣的目標。

⁶⁴ 這可解決兒童的身份確認問題，因為孩子們普遍缺乏證明文件，且常沒有監護人。

⁶⁵ 見附錄 5 各國的經驗。

⁶⁶ 然而，可靠的辨識個人身分的能力不僅是金融服務之基礎，亦可作為分配社會福利和保衛國家安全之基礎，因此在缺乏辨識能力之國家，主管機關應當優先考慮發展辨識公民的國家制度。

82. 有關替代身分證明文件的欺詐風險。各國應銘記接受其他形式的身份文件較易受到欺詐和濫用。例如，是否仰賴村長所出具客戶身分證明的文件，需取決於該村長的誠信及對客戶的認識。在某些匯報的例子，村長開始要求為他們的“認證服務”付費。雖然這樣的濫權可能不是很普遍，然而需瞭解的是，就像每一種核實客戶身份的方法，重要的是替代性的辨識過程需要一些基本的審查和監控，以確保其真實性和可靠性。而經過適當的風險分析以採用與洗錢／資恐風險水平相稱的驗證過程至為重要。
83. 2010 年 5 月南非的金融情報中心建議銀行不要接受南非政府發給尋求庇護者證明其庇護申請的身份證件作為開立銀行帳戶之文件。然而，隨著藉由訴訟挑戰這一立場，之後達成妥協，允許銀行在確認是由家庭事務部所發出且具真實性之文件後，可接受此類庇護證明文件來驗證身份。
84. 暫緩身份驗證 建議 10 註釋第 21 段有關簡化的客戶審查措施的例子中，有在建立業務關係後，因帳戶交易高於規定金額門檻再對客戶（及實質受益人）進行身份驗證。作為客戶分級審查⁶⁷的一部分，可以僅提供客戶有限的和基本的服務，然當需要較完整或進階的服務範圍或更高的交易限額時，就必須執行完整的身份驗證。
85. 對於限制用途的帳戶，這種彈性的方式讓客戶可以使用有限功能和低金額交易等基本產品，僅是暫緩但未減免客戶

⁶⁷ 見第 74 段。

身分驗證的要求。此有益於普惠金融，因為它使得沒有銀行帳戶的人可以使用他們所需要的基本正規金融服務，同時為金融機構降低小額帳戶的成本，並提高金融之普及性。

附錄 8 中列出各國在處理辨識及／或身份驗證挑戰的經驗。

客戶審查措施－非面對面進行之身分辨識⁶⁸

86. 運用創新科技對提供金融服務給次級銀行用戶和偏遠人口⁶⁹是一種具發展潛力的管道。在這方面，行動銀行和行動支付在過去幾年已顯著發展，尤其在發展中國家，具有重大的潛力以方便沒有銀行帳戶人士獲取基本服務。根據世界銀行，四分之三的全球居民有使用手機，而行動電話用戶（50 億）絕大多數是在發展中國家⁷⁰。在非洲撒哈拉以南的地區，蓋洛普全球民調的調查表示，16%成年人在過去 12 個月中曾使用手機支付帳單或匯款⁷¹。雖然行動銀行提供普惠金融的可能性，目前，它主要是支付和轉帳服務。這雖已提供正規金融服務有效的第一步，但還不能提供全面的銀行或其他金融服務。
87. 透過非銀行（如加油站、彩票亭、雜貨店等）之無據點銀行管道的發展，無論是否結合行動銀行，一樣提供無銀行

⁶⁸ 見 FATF (2013b)。

⁶⁹ 見 20 國集團普惠金融專家集團 (2010)，附錄 3 及 FATF (2013b)。

⁷⁰ 世界銀行 (2012c)。

⁷¹ 世界銀行 (n.d.)。

帳戶或次級銀行用戶族群金融服務之顯著潛力⁷²。

88. 在此段，理解 FATF 對非面對面關係的要求是很重要的。新的 FATF 建議 10 註釋第 15 段中提出非面對面的業務關係或交易潛藏較高風險的例子。新建議還澄清例子僅供指引，而列出的風險不適用於所有情況下（建議 10 註釋第 14 段）。就普惠金融的角度，應權衡身份詐欺風險與洗錢／資恐風險，以逐案評定新開戶客戶是否應採用強化的客戶審查措施。
89. 就開戶階段辨識低風險客戶而言，金融機構必須對其客戶同樣採用有效的程序。在許多情況下，雖然沒有直接與金融機構面對面，第三方或代理人仍參與了開戶手續。在這種情況下，與代理人及第三方有關的原則仍適用之⁷³。多數情況下，金融機構仍要求客戶寄回身份證明文件的數位影本，一旦驗證完成，該帳戶才會被啟動⁷⁴。
90. 新產品和新科技。新 FATF 建議 15 要求各國和金融機構辨識和評估有關新產品和新業務擴展，包括發展新支付機制，以及既有及新產品使用新的或發展中的科技時可能出現的特定風險。以金融機構而言，這樣的風險評估應該在新產品、新業務擴展或使用新的或發展中的科技推出之前，並應採取適當的措施來管理和降低風險。推出前的風險評估，將依經驗進一步微調，作為要求金融機構定期檢

⁷² 第 116 段及 s。

⁷³ 見第 93 段第三方關係及第 116 段與 s. 之代理人。

⁷⁴ 見附錄 7 的各國經驗。

討及調整其以風險基礎方法措施（建議 1.8 註釋）的一部分。

91. 建議 15 是新建議中針對特定客戶和活動需要更多客戶審查措施的部分。然而，這並不意味著，所有運用新科技來開發創新銷售管道或產品的情況下都需要更多的客戶審查措施。雖然新產品業務需進行更多風險評估，所涉商業關係和交易的特定類型、目標客群、中介機構的參與、所採用科技的複雜性皆是評估風險必須考慮的因素，用以決定應採用適當程度的客戶審查⁷⁵。
92. 在新科技／業務擴展／普惠金融方面，值得一提的是 FATF 建議（建議 10 註釋第 11 段）允許金融機構在非面對面的情形，於業務關係成立（而不是之前或建立業務關係過程中）後再驗證客戶的身份，但前提是不中斷業務正常運作之需且洗錢風險得到有效管理⁷⁶。
93. 仰賴第三方－在符合一定要件的前提下，FATF 建議允許由不屬於金融機構的代理人，及不屬於委外協議範圍的第三方進行客戶審查（建議 17）。由第三方進行客戶審查在某些國家是不允許的，但允許時，對客戶身份辨識和驗證的最終責任仍是金融機構。在可行的情況下，金融機構透過第三方執行部分客戶審查程序：(a)辨識客戶（及任何實質受益人），(b)驗證客戶身份，以及(c)徵詢業務關係之目的與性

⁷⁵ 見附錄 7 的各國經驗。

⁷⁶ 見 FATF（2013b）。

質，這些資料必須立即提供給金融機構。金融機構必須確認該第三方充分遵守防制洗錢／打擊資恐規定並由主管當局監管，且已制定符合客戶審查要求的措施。新建議 17 明確限制了這種第三方只能是其他金融機構（建議 17 註釋第 3 段）。當同屬於同一個金融集團時，金融機構和此第三方可能會因其集團整體的防制洗錢／打擊資恐計畫而被視為符合一些必要的條件。實務上，公司應制定措施以確認第三方的可靠性（尤其是跨國），例如符合當地防制洗錢／打擊資恐規範和監管的程度。

客戶審查措施－為業務關係目的取得的資訊

94. 風險基礎方法允許金融機構在適當的情況下（如對於特定類型的客戶或服務／產品），從建立的帳戶類型和進行的交易推斷業務關係的目的和性質，而不是收集特定的資料或實施特定措施，以達成其義務（建議 10 註釋第 21 段第 4 點）。這代表如果開立帳戶很明顯地是為了讓一個貧窮的移民透過安全、實惠和正式管道與其母國匯出／匯入小筆金額，可視為已達成客戶審查的要求。

客戶審查措施－疑似洗錢和資恐的強化措施

95. 根據建議 10 的第 21 註釋，如疑似洗錢和資恐時不適用簡化的客戶審查措施，特定高風險的情況下也不適用。因此，金融機構在設計低風險產品的客戶審查措施時，應該

確認其制度要求員工和代理人當發覺有疑慮或高風險情況時必須採用一般或強化的客戶審查措施。

客戶審查措施－持續進行審查和監控業務關係

96. 監控是指人工或電子偵測交易。偵測的參數含交易起始國或目的國，交易的金額及性質。應對客戶名稱和受益人名稱就國家和國際的制裁名單進行檢核。偵測過程可能會對一些交易做內部調查，例如超過該類型交易正常值的大額交易。監督和內部調查需要資源配置，而根據監測方法的不同可能是費時和昂貴。當一個特殊交易被偵測時，它必須於內部完成調查，且必須收集和考慮更多的事實。調查人員通常需要更多對客戶和交易的詳細資料，以得出該交易是無異常或有合理理由懷疑該交易涉及洗錢／資恐的結論。
97. 金融機構監控的程度和性質取決於該機構面臨的洗錢／資恐風險。運用風險基礎方法進行監測，金融機構及其監理機關必須體認到，並非所有的交易、帳戶或客戶會以同樣的方式進行監控。監測的程度將根據與客戶，及客戶使用的產品或服務、客戶的位置和交易相關已辨識的風險。金融機構就其服務的客戶或它提供的服務願意接受的風險，必需與金融機構的資源及其有效監測和管理其風險的能力是一致的。科技化的服務模式往往提供更方便的監控，有普惠金融需求的國家應該要特別考慮。

98. 在風險基礎系統下監測的主要目的，係根據各金融機構分析出之主要風險為控管。監管當局應對金融機構作出的判斷給予應有的重視，只要這些決定與任何法律或監管規定是一致的，並透過可信的風險評估且其改善措施是合理且完整記錄的。
99. 依風險基礎方法之監控，使金融機構可就低於一定金額或其他門檻值的活動得降低或有限度的監測。於此目的下，定義的情況或門檻值應定期審查，以確定是否符合既定的風險。金融機構也應定期評估系統和流程的合宜性，且監測結果都應記錄⁷⁷。
100. 無論是自動還是人工檢閱、例外報告或篩選標準的組合，有些監控是必要的，以檢測異常及因此發掘的疑似洗錢或資恐交易。即使在低風險客戶的情況下，監控仍是必要的，以驗證交易數據與原始設定的低風險相符；如果不符，應啟動適當修改客戶的風險評估的流程。某些客戶必須在已經開始透過帳戶或其他方式進行交易而與金融機構有業務關係時，其風險才會比較明顯。這使得適當、合理的監控客戶交易成為設計適當的風險基礎方法之重要部分。此外，當疑似洗錢和資恐時應被視為風險較高的情況，不論任何門檻或豁免值，都應採用強化的客戶審查。
101. 同樣重要的是，降低風險的情況可侷限於特定關係下（建議 10 註釋第 18 段）的特定部分。在這種情況下，簡化的

⁷⁷ Wolfsberg (2009)。

機制不能全盤運用到所有客戶的審查步驟，需依每個關係階段的風險因素區分客戶審查措施的範圍。例如，適用於簡化辨識措施情況下的新開戶客戶，仍需持續的被以正常監控交易的標準監控，以確保該帳戶是適當且在約定的使用範圍內運用。

102. 如上所述，在一些國家中，選擇對相關產品和帳戶的交易予以密切監控以降低因簡化客戶審查而導致的風險。但是，如因採用微乎其微的客戶審查以致金融機構缺乏足夠的可用訊息，人工或電子偵測交易也無助益。

客戶審查措施－重要政治性職務人士（PEPs）的具體情況

103. 就普惠金融的產品和服務，其客戶或實質受益人通常不會涉及重要政治性職務人士，雖然在很多情況下，金融機構必須處理重要政治性職務人士的家庭成員。然而，金融機構必須有適當的風險管理系統，以確定客戶或實質受益人是否是外國重要政治性職務人士，並有合理的措施判斷相關的國內和國際重要政治性職務人士（建議 12）。怎樣才算一個合適的風險管理體系或合理措施，以確認外國重要政治性職務人士-此取決於客戶基礎帶來的風險。
104. 當外國重要政治性職務人士被確定為（潛在）客戶或實質受益人時，金融機構必須採行強化的客戶審查，包括取得高階管理層的核准建立（或對現有客戶的延伸）這樣的業務關係；採取合理措施評估其財富和資金來源，以及持續

加強監測業務關係。

105. 此外，金融機構應當要求採取合理措施來確定客戶或實質受益人是否是國內重要政治性職務人士或已被國際組織賦予了重要職務，就此類較敏感的風險採用強化的審查措施，意即這樣的人士的業務關係風險較高⁷⁸。

客戶審查措施－電匯的特定狀況

106. 電匯通常用於鏈接到普惠金融而發送的匯款。除了客戶審查規定，他們必須遵守與客戶／匯款人和受益人，以確保在整個支付過程（建議 16）為完全透明的具體規則。國家可能會採取最低限額（不超過美元／歐元 1,000），低於此門檻可降低所需資料的要求（建議 16 註釋）。
107. 建議 16 註釋（R10(ii)條）規範臨時性電匯的客戶審查規定。這意味著，在已採用最低限額的國家：
- 臨時跨境電匯美元／歐元 1000 以下者，適用建議 16 註釋的規範，僅需提供匯款人和受益人的名稱，以及帳戶號碼或獨特的交易編號。這些信息將不必進行驗證（建議 16 註釋 5.a）。
 - 電匯美元／歐元 1000 以上者，需要的訊息應該包括建議 16.6 註釋列出的項目：匯款人名稱、帳號、地址或身分證件號碼或出生日期／地點；受益人的名稱、帳號。這些資訊需要被驗證。

⁷⁸ 見 Wolfsberg（2008）及 FATF（2013a）。

4.2. 紀錄保存規定（建議 11）

108. 根據建議 11，金融機構應保存所有國內和跨境交易（包括偶發的交易）的紀錄至少五年，以使他們能夠迅速提供權責機關要求的資料，原因是為了方便重建個別交易及必要時可提供起訴犯罪活動的證據。
109. 建議 11 亦規定，金融機構應保存所有客戶審查過程中獲得的辨識資料（例如，正式身份證明文件或影本，如護照、身份證、駕照和類似憑證，會計檔案及商務往來紀錄，包括業務關係期間就其複雜和不尋常的大額交易的背景及目的查詢和分析），至交易完成後至少五年。紀錄保存的要求並非依據風險水平，而是適用於客戶審查、交易和其他資訊的收集，不論該資訊的範圍有多廣（建議 16 註釋）。
110. 根據 FATF 的建議，紀錄保存的規定並沒有要求保存供查核身份的證明文件影本，它僅要求將該文件中的資訊記錄下來並保存五年。一些國家，如美國、澳洲和加拿大，曾考慮要求受監管機構提供影本的義務，但遭到否決，有數個原因：例如，影本可被用於身份欺詐、可能違反隱私法、可能揭示導致歧視性做法的資訊，如拒絕貸款⁷⁹。
111. 因此，建議 11 允許不同形式的文件保存方式，包括電子儲存。例如，下面的紀錄保存技術是可以接受的：
- 掃描驗證資料並以電子形式保存

⁷⁹ 見附錄 8 其他國家的經驗。

- 對任何電子驗證檢視的結果以電子副本保存
僅記錄（手寫）身份或交易文件會用到的細節資料，此點在行動銀行特別有用，因其代理人通常是街角小商店。建議留存的細節記錄包括：

- 文件的參考號碼，
- 相關日期，例如發行、到期或登錄，
- 發行人或登錄人的詳情，
- 所有記錄在文件中的詳細身份資料。

4.3. 申報疑似洗錢或資恐交易（建議 20）

112. 疑似洗錢或資恐交易或活動的報告，是一個國家運用金融資訊，以打擊洗錢、資恐和其他金融犯罪能力的關鍵。所有國家都應設有強制報告可疑活動的法律或監管規定。一旦形成懷疑就要做出報告，因此，以風險為基礎對可疑活動報告是不適用的。

113. 然而，以風險為基礎可用於辨識潛在的可疑的活動，例如透過指派額外資源在一些已由金融機構辨識為高風險領域（客戶、服務、產品、地點等）。作為以風險為基礎的部分，它也可能是金融機構利用由權責機關所提供辨識可疑活動方法的資訊（案例、警示、指引）。金融機構也應定期評估其系統是否足夠辨識和報告疑似洗錢或資恐交易。

114. FATF 建議 20 規定，如果金融機構懷疑或有合理理由懷疑資金是犯罪活動的所得或與資助恐怖分子相關，就應及時

向國家金融情報中心（FIU）報告。此適用於所有須遵守防制洗錢／打擊資恐義務的金融機構，包括那些服務弱勢群體和低收入族群者。這項規定的實施要求金融機構設立適當的內部監控系統，以辨識任何不尋常的行為。

115. 多數國家，弱勢族群客戶的交易不須進行獨立或特定的監控，以辨識疑似洗錢或資恐交易。然而，企業可能已經制定一些指標，例如，除其它準則規定外，匯款業務業者⁸⁰額外重視以下情形以作為系統監控：

- 當櫃台進一步詢問或檢測到可疑行為時不願合作。
- 一個與金融排斥人士的地位不一致的交易模式：例如，發送或接收大額金錢的消費者通常不太可能受限於身份證件之取得（從居住國或原籍國）。這種不一致是潛在洗錢／資恐風險的來源。
- 有進行資恐的徵兆，無論金額高低。
- 有試圖賄賂／影響代理人或櫃台職員，或製造錯誤信息並以之為真的徵兆。

4.4. 運用代理人執行防制洗錢／打擊資恐功能

116. 通則。利用非銀行代理人經銷金融服務是多數國家普惠金融中日益增多的一種運作模式。促成這一指引文件的多數國家已制定了某種形式的銀行代理，被稱為無據點銀行，或分行外的銀行。在這些國家，銀行和支付服務透過如郵

⁸⁰ 依據西聯匯款的經驗。

局、手機和小型零售網點等管道，如通話賣家、雜貨、麵包店等，提供較傳統分行模式更廣泛和更便宜的方式使用金融服務。非銀行代理這些網絡的發展也提供了相當大的潛力填補普惠金融的一個主要障礙-距離⁸¹。巴西開發了這樣一個網絡，使全國 5564 個直轄市皆有一個銀行的接觸點，其中 25%直轄市只以這樣的機制提供服務⁸²。

定義與範圍

117. 通則。客戶身份辨識和驗證的義務，通常被認為這些功能都是由金融機構的高級職員或僱員執行。但是，根據各司法管轄區，並考慮到金融行業的多樣性，實務上是允許由代理人⁸³執行。
118. 代理人概念⁸⁴。雖然商業模式和術語可能因國家而不同，一般認知是代理人，在所有無據點銀行業務和多數行動支付業務模式中，代表一家金融機構（建議 17.1 註釋）⁸⁵。後者擁有與客戶的業務關係，並為其負責。金融機構可授權他人，亦即代理人，在其控管下代表處理客戶／潛在客戶。例如，在行動支付業務，代理人可代表經許可的行動網絡營運商發行電子貨幣，因此，客戶大多將零售商／代

⁸¹ 見第 22 段。

⁸² www.ifmr.co.in/blog/2010/07/28/correspondent-banking-in-brazil/

⁸³ 參見第 93 段由第 3 方進行客戶審查程序的具體例證。

⁸⁴ 建議 14 所涵蓋的金錢與價值移轉服務代理的具體情況見第 134 段和 s。

⁸⁵ 這可以包括其他帳戶提供者，例如行動網絡營運商或支付服務提供者，參見世界銀行（2011）。

理商視為營運商的接觸點及代表。建立這種關係的協議可以是明示或暗示的，且代理人和金融機構可以是個人或團體，例如公司或合夥人。

119. 在這些無據點銀行和行動支付的商業模式，FATF 將代理人視為是金融服務提供者的延伸，因此，由這些代理人執行的客戶審查行為就像由主要金融機構進行處理一樣，客戶往往將此零售商作為金融機構的接觸點及代表。
120. 誰可以成為代理人？許多國家允許範圍廣泛的個人、法人或者其他組織成為金融機構的代理人，其餘國家則列表限制⁸⁶。例如，印度允許各式各樣資格的代理人，例如某些非營利機構、郵局、退休教師，以及最近開放的營利企業，如行動網路營運商。肯亞要求代理人必須以營利為目的，不允許非營利團體。巴西允許任何法律實體擔任代理人，但禁止個人。這種種代理資格的要求反映了各國有不同的監管考量，權衡防制洗錢／打擊資恐的觀點與普惠金融目標。在一些國家，合格代理人的清單可能很廣泛，但金融機構卻鮮少使用，在這種情況下，國家可能要探索不願採用代理人背後的原因⁸⁷。

⁸⁶ 見 CGAP 報告（2011）

⁸⁷ CGAP 報告提及，部分國家也可能會限制代理人的地理位置。例如，印度的監管機構剛開始時要求代理人必須位於委託銀行的“基地分行（base branch）”15 公里內的農村地區，及市區 5 公里範圍內。這一政策旨在確保銀行適切地監管其代理人，限制只有少數分支機構的銀行使用代理。因此，監管機構已擴大距離為 30 公里，而銀行針對次級銀行用戶的群體以及設分行不可行的區域，可以申請豁免此要求。

121. 由金融機構承擔遵守防制洗錢／打擊資恐規定最終責任之原則是 FATF 建議所要求的，並在各司法管轄區普遍一致，雖然責任的程度可能因地而異。
122. 最後，各國針對代理人和服務提供者之許可或註冊採取不同的做法。在肯亞，行動電話業者由通訊部門監管機關依其提供之傳統通訊服務許可之，但其提供的行動金融服務則在中央銀行監督下運作。

代理人的防制洗錢／打擊資恐功能及相關挑戰

123. 代理人作為主要金融機構的延伸，意謂著，為防制洗錢／打擊資恐目的的作業和文件，是屬於主要金融機構的。主要金融機構須決定代理人主要功能和職責，以及如何履行這些職責。在這方面，至關重要的是，這些工作必須在零售商獲委任為主要金融機構的代理協議中明確規定。實務上，主要金融機構及其代理人之間的合約在不同國家和市場有很大的不同，但通用條款一般包括執行特定的防制洗錢／打擊資恐檢測的職責，紀錄保存和報告義務。
124. 在決定代理人的防制洗錢／打擊資恐的功能和職責時，重要的是，金融機構和監管機構須考慮零售商代理人（通常是小商店）所面臨的潛在實務限制。零售商通常僅有客戶進行交易（即在其商店進行的交易）的部分知識。主要金融機構及其代理人的防制洗錢／打擊資恐功能應被視為互補性和包容性，切記主要金融機構負有遵守所有適用的防

制洗錢／打擊資恐規範的最終責任。

125. 雖然零售商代理人確切的角色可能因業務模式而不同，它通常包括提供現金存、提服務，它也可能延伸到其他客戶相關功能，如開立帳戶和客戶服務。大多數法規允許代理人處理現金存、提交易。
126. 許多國家允許代理人進行客戶審查，且代理人經常要核實客戶身份，有些國家代理人進行的客戶審查措施僅限於特定的低風險金融產品。因此，有關客戶身分辨識和驗證（如 4.1 節所述）的挑戰將因國家而迥異。
127. 如上文所述，FATF 要求金融機構有適當的制度和控管以監控交易，並報告金融情報中心任何疑似涉及洗錢或資恐的交易或活動。此監控要求，可能需要在委託代理職責上做些調整，雖然 FATF 各司法管轄區發展出來的模式看起來非常類似。
128. 例如在墨西哥的防制洗錢／打擊資恐法律架構下，金融機構必須建立制度和機制，使他們能夠立即線上取得透過代理人進行的所有交易，如同在銀行辦公室進行一樣。金融機構必須監控由代理人執行的作業，並將疑似洗錢或資恐的案件報告給金融情報中心。此外，金融機構必須有自動化的系統，使他們能夠監控客戶交易及檢測客戶端異常的交易模式，以使該機構的通信和控管委員會（由高階員工組成）分析並適當的報告金融情報中心。在馬來西亞和南非也有類似的安排。在菲律賓，委託人和代理人都視為受

規管機構，因此須遵守防制洗錢／打擊資恐的監測和申報疑似洗錢或資恐交易的法令規定，委託人與代理人各自獨立提交報告（包括疑似洗錢或資恐交易報告）給金融情報中心。

適用於代理人的內部控管

129. 作為防制洗錢／打擊資恐義務的一員，金融機構必須制定防制洗錢及資恐內部控制計畫（建議 18）。根據建議 18 的每項要求，應採取措施的類型和程度需依據其洗錢和資恐的風險及業務規模而定。
130. 這些計畫一般應包括：[1] 制定內部政策、程序及控制，包括適當安排法遵管理階層，及訂定合宜篩選程序以確保僱用高水平員工；[2] 持續的員工培訓計畫；[3] 稽核功能以測試系統。這樣的內部控制適用於代理人，也可適用於無據點銀行業務的情況，在該情況下，代理人的篩選和培訓將是至關重要的⁸⁸。

代理人的監督

131. 由於 FATF 將代理人視為主要金融機構的延伸⁸⁹，因此將監管及監督聚焦於主要的金融機構是適當的。就多數國家而言，或許不是全部，監控和監督上千個代理人是極具挑戰

⁸⁸ 見第 140 段及 s。

⁸⁹ 或者同一代理人為數家金融機構所代理（在少數市場，是不允許代理人獨家為單一行動網路營運商代理）。

的⁹⁰。代理人的監督主要是由委託的金融機構進行，類似的監管員工的方式（參見建議 18）。同樣重要的是，監管機構對金融機構監督職能的檢視，包括審查主要金融機構之政策、程序、培訓及其對代理人的監控。

132. 代理人監控是一有效防制洗錢／打擊資恐計畫中非常重要的元素。各金融機構應就代理人進行基準監測，以評估和解決系統性風險，例如培訓不足、新的或變更的服務或產品，以及拙劣的個人判斷或表現。當有跡象顯示代理人明知或透過故意視而不見的行為，可能會在該機構日常進行的監督方式下隱匿其客戶時，採用以風險為本的方法，將需要更高水平的監控。對代理人監控的程度和性質將取決於各種因素，如由代理人處理的交易量和總額、運用的監測方法（人工、自動或一些混合），以及受到審查的活動類型。在採用以風險為基礎的方法進行代理人監控時，監控的程度將根據內、外部與代理人相關之已辨識風險，例如由代理人提供的產品或服務，以及代理人的地理位置。
133. 在一些國家，代理人可代表多個主要金融機構。一些特定的行業，如便利商店可代理多個金融機構，如一個或數個匯款人、一個或數個零售銀行、微型貸款人或微型保險人。如果不同的金融機構不實行同一級別的代理人監控（或就其代理人監控而言，未受到同一水平的監督），它可能導致透過代理人於不同金融機構的產品和服務之間投

⁹⁰ CGAP (2011a)。

機。因此，重要的是，不同的金融機構為低收入客戶提供服務時應適用同等的要求。

對於金錢與價值移轉服務提供者代理人的特別規範（建議 14）⁹¹

134. 對金錢或價值移轉服務（MVTS）提供者的規範對普惠金融產生明顯影響，例如，貧窮移民工往往依靠 MVTS 提供者匯款。根據建議 14，各國應採取措施，確保提供 MVTS 的自然人或法人已取得證照或註冊登記，並接受有效的系統監測和確保遵守有關洗錢／打擊資恐義務。各國應採取行動，以追查無 MVTS 牌照或註冊的自然人或法人，並採取適當的處罰。

135. FATF 在建議 14 中明確提及“代理人”的概念⁹²。就此建議，用於定義代理的字句為“任何自然人或法人依據合約或根據 MVTS 提供者的指示，代表 MVTS 提供者提供金錢或價值移轉服務”。如前所述，FATF 認為代理人是金融機構的延伸，代理人所取得的資料和文件立即為該機構可用，且代理人依合約所載受該機構的控制。

136. 建議 14 要求任何自然人或法人擔任 MVTS 提供者的代理人，必須經由權責機關許可或註冊登記，抑或，MVTS 提供者（委託人）必須保存最新代理人名冊，且 MVTS 提供

⁹¹ 正如 FATF 在詞彙表中定義的術語“MVTS...是指接受現金、支票、其他貨幣工具或其他儲值工具，透過通信、訊息傳遞、移轉或經由 MVTS 業者所屬的清算網路，給付相對應之現金或其他形式價值予受益人。”

⁹² 建議 16 中的電匯亦有間接提及。

者及代理人營運所在國指定的權責機關有要求時即可取得。值得一提的是，此種對於代理人之要求僅存於金錢與價值移轉服務的代理—不及於其他涵蓋在 FATF 建議的金融服務。

137. 有關許可、登記、或表列 MVTs 代理人⁹³，各國採用不同的做法。例如，南非、烏干達和蒙古需要代理人申領執照。墨西哥、瓜地馬拉及馬來西亞要求代理人必須向指定的主管機關登記。至於規定 MVTs 提供者須保存代理人名冊的國家，則觀察到兩種方式：

- I. 列表核可：MVTs 提供者必須表列代理人名冊，並取得指定主管機關的核可。這種方法近似註冊或許可規定，英國、牙買加、尼泊爾、印尼，馬拉威和阿富汗已採用。
- II. 列表存檔：該 MVTs 提供者僅需保存代理人的最新名冊，於指定的主管機關要求時提供。宏都拉斯和美國採用這種方法。

138. 建議 14 未規範委託人與代理人需在同一個司法管轄區。它允許 A 國代理人可列於 B 國委託人下—前提是 A 國和 B 國的主管當局能夠獲得該名單，以及代理人遵循適用於委託人的防制洗錢／打擊資恐規範。然而，在許多國家，如果 MVTs 代理人在與其委託人登記／許可不同的司法管轄區經營時，代理人很可能會被其所在的司法管轄區認為是一

⁹³ 見 Todoroki, E., et al. (下文)。

個 MVTS 提供者⁹⁴，本身必須登記或註冊。

139. 最後，建議 16 註釋第 22 段要求 MVTS 提供者遵守有關電匯的要求，無論是否直接或透過其代理人進行交易。

4.5. 內部控制

140. FATF 建議要求金融機構制定防制洗錢及打擊資恐計畫，其中考慮到不同業務（建議 18 註釋）的洗錢／資恐風險和規模大小給與一定程度的靈活性。利用這種靈活性是至關重要的，尤其是對擬提供服務給金融排斥或次級銀行用戶的族群的業務。防制洗錢／打擊資恐計畫必須包括：(i) 內部政策，程序和控制措施，包括妥適的法遵管理階層的安排，及適當的篩選程序以確保僱用高水平的員工；(ii) 持續的員工培訓計劃及(iii) 稽核功能以測試系統。因此，金融機構必須制定有效的內部控制架構，包括可疑活動的監測和報告，並建立法遵文化，確保員工遵守旨在限制及控制風險的政策、程序和流程。除了遵守其經營所在國的規定，金融機構也應確保其海外分行及子公司遵守母國防制洗錢／打擊資恐的要求。新建議 18 要求金融集團應該有整個集團的防制洗錢／打擊資恐計畫，其中包括集團內資訊分享政策。

141. FATF 體認防制洗錢／打擊資恐的性質和控管程度取決於許

⁹⁴ 正如 FATF 在詞彙表中定義的術語“MVTS...是指接受現金、支票、其他貨幣工具或其他儲值工具，透過通信、訊息傳遞、移轉或經由 MVTS 業者所屬的清算網路，給付相對應之現金或其他形式價值予受益人。”

多因素，包括：

- 金融機構業務的性質，規模和複雜性。
- 金融機構業務的多樣性，包括地域差異。
- 金融機構的客戶，產品和活動態樣。
- 使用的銷售通路。
- 交易的數量與大小。
- 金融機構營運各方面相關的風險程度。
- 金融機構與客戶直接打交道或透過中介機構、第三方、通匯行，或非面對面處理的程度。

142. FATF 認為內部控制的架構應包括（以下非全部）：

- 更加強於金融機構較易受到洗錢和其他犯罪分子濫用的業務（產品，服務，客戶和地理位置）。
- 提供風險評估和管理過程定期審查，同時考慮金融機構營運所處環境，與市場上的活動。
- 於管理階層指定負責管理防制洗錢／打擊資恐法遵人員。
- 提供防制洗錢／打擊資恐法遵職能及審查程序。
- 確保新產品推出之前有足夠的控制措施。
- 實施以風險為基礎的客戶審查政策、程序和流程。
- 對於風險較大的客戶、交易和產品提供足夠的控制，必要時，如交易限額或取得管理層級的核准。
- 及時發現並申報疑似洗錢或資恐交易，且確認報告適當歸檔。

- 於相關人員的職掌內容及績效評估中納入防制洗錢／打擊資恐法規遵循。
- 提供所有相關人員適當的培訓。

4.6. 其他相關問題

143. 基於國內情況建立合理均衡的防制洗錢／打擊資恐制度必須各權責機關和公、私部門間廣泛合作。公私部門間有效的訊息交流將形成一個國家防制洗錢及打擊資恐的策略，同時促進普惠金融。為更有效果，公私部門間的訊息交流應伴隨著各主管當局間適當的交流。金融情報中心、金融監理機關和執法機關應該能夠分享資訊與回饋結果及發現的弱點，以提供私部門一致且有意義的資訊。
144. 就此部分，FATF 建議促進國內合作機制（建議 2），並鼓勵主管當局協助私部門採取適當和有效的防制洗錢／打擊資恐措施（建議 34）。這些原則可指引各國實施有效的防制洗錢／打擊資恐制度，同時努力實現更廣泛的普惠金融⁹⁵。
145. 最後，FATF 支持私部門間加強合作，特別是為提供促進普惠金融創新的金融產品之不同的服務提供者間的夥伴關係。手機支付服務、取代銀行帳戶現金支付的匯款相關產品、支付帳戶或儲值產品等創新產品，是有效促進普惠金融的幾個例子。FATF 體認促進國際間經驗交流的重要性，以協助確定各 FATF 及非 FATF 國家間的最佳可移轉實務。

⁹⁵ 附錄 9 提供一個國家範例。

結 論

146. FATF 體認普惠金融和其相關的 FATF 工作之重要性。本指引認為普惠金融和防制洗錢／打擊資恐是相輔相成的目標。它提供希望將普惠金融目標轉化為實際進展的國家及監理機關更好指引的重要工具，並深信以強化風險為基礎的方法，作為防制洗錢／打擊資恐制度的核心，將是量身打造風險基礎方法運用在防制洗錢／打擊資恐標準的關鍵工具。
147. FATF 將繼續努力，確保普惠金融和防制洗錢／打擊資恐的目標相互支持。在這方面，這一舉措不應該只是一次性的努力。FATF 將持續考量普惠金融的問題，因為它揭示有助於提高金融排斥或次級銀行用戶族群獲得金融服務、新的資金交付管道，或商業模式時，潛在的低風險金融產品或服務。
148. FATF 鼓勵其成員，FSRBs 和其他 FATF 觀察員加強推廣本文件中提供的指引，以確保整個 FATF 網絡，在發展一個權衡的防制洗錢／打擊資恐制度，其保護金融系統的完整性，同時也支持和促進普惠金融。

附 錄

附錄 1：專案團體的成員	69
附錄 2：G20 有關創新普惠金融的原則及與 FATF 實際的關 聯.....	71
附錄 3：各國支持普惠金融行動的案例	74
附錄 4：政府對人民之支付方案用以支持普惠金融的案例.....	76
附錄 5：以金融排斥及次級銀行用戶族群為目標的產品與 服務.....	78
附錄 6：風險評估工具的範例	93
附錄 7：各國面對客戶辨識與身分驗證挑戰的措施.....	105
附錄 8：各國面對紀錄保存規範挑戰的措施	118
附錄 9：各國國內合作以提倡普惠金融的案例	119
參考文獻.....	122

各國經驗僅供參考。其中多數尚未依 FATF 建議評估，因此其內容並非 FATF 已認可。

附錄 1：專案團體的成員

FATF 成員及觀察員

Australia, India, Italy, Mexico, New-Zealand, South Africa, Switzerland, the United States, the World Bank, ESAAMLG (Kenya), GAFISUD (Peru), GIABA.

APG 會員

The Philippines, Malaysia, Pakistan.

其他組織

Alliance for Financial Inclusion (AFI), Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), G20/GPFI.

私部門參與者

World Savings Banks Institute/European Savings Banks Group (WSBI/ESBG), World Council of Credit Unions, GSM Association (GSMA), International association of Money transfer networks, International Banking Federation (IBFed), The Money Services Round Table, The Western Union Company, Vodafone Group Services Limited, Russian E-Money association, Lotus Group Ent. Sdn. Bhd, Money Express, Globe Telecom, Banco de Credito

BCP (Peru) . Barclays Bank (Kenya) , Co-op Bank (Kenya) ,
Equity Bank (Kenya) , KCB (Kenya) , SMJ Teratai Sdn Bhd.

私部門觀察員

International Cooperative Banking Association, Orange France
Telecom Group, American Express Company, European
Microfinance Platform (e-MFP) , Placid Express Sdn. Bhd, Prabhu
Money Transfer Sdn. Bhd, Mobile money, Arias, Wizzit Bank.

其他

Professor Louis De Koker, School of Law, Faculty of Business and
Law, Deakin University, Australia; Universal Postal Union; Bill &
Melinda Gates Foundation; UN Secretary General's Special
Advocate for Inclusive Finance for Development.

附錄 2：G20 有關創新普惠金融的原則及與 FATF 實際的關聯

1. G20 創新普惠金融的原則說明⁹⁶

創新普惠金融意味著透過安全和廣泛的新方式提升貧窮人口的金融服務。下列原則旨在為創新普惠金融，協助建立有利的政策和監管環境。有利的環境將決定全球 20 億被排除於金融服務外的人享受到金融服務的速度。這些對創新普惠金融的原則係來自世界各地決策者的經驗和學習，特別是來自發展中國家的領導人。

1. 領導力：培養一個基礎廣泛的政府承諾以推廣普惠金融，幫助減輕貧困。
2. 多樣性：實施促進競爭，並提供市場性誘因以推行持續的金融取得和廣泛且經濟實惠的服務（儲蓄、信貸、支付和轉帳、保險），以及服務提供者的多元化的政策辦法。
3. 創新：促進技術創新和制度創新，以拓展金融系統的取得和使用，包括解決基礎設施薄弱。
4. 保護：鼓勵全面性的方式保護消費者並區分政府，供應商和消費者的角色。
5. 授權：發展金融知識和經濟能力。
6. 合作：創建具有明確的責任劃分和協調的政府機構體制

⁹⁶ www.g20.utoronto.ca/2010/to-principles.html

環境，並鼓勵合作夥伴和政府，企業及其他利益相關者的直接協商。

7. 知識：運用改善的數據來制定實證為底的政策，衡量進展情況，並考慮監管機構和服務提供者雙方都能接受的額外“測試和學習”的做法。
8. 比例：建立一個與此類創新產品和服務的風險與利益相稱的政策和監管架構，並基於對既有監管差距和障礙的理解。
9. 架構：於監管架構內考慮以下的因素，體現國際標準，國家環境和對具競爭環境的支持：一個適當的、靈活的、以風險為基礎的防制洗錢和打擊資恐（AML/CFT）政策；運用代理人與客戶互動的情況；明確的電子儲值監管制度；以及市場性的誘因機制，以實現廣泛的相互操作和關聯的長遠目標。

這些原則有利於促進創新的普惠金融，同時保護金融穩定和消費者。他們不是一套僵硬的規範，而是設計於決策過程中協助指導決策者。他們足夠靈活以適應不同國家的具體情況。

2. 與 FATF 的相關性

有兩個原則直接關係到 FATF：(1)架構的原則和(2)比例性原則。除了這些原則，其他的原則也受 FATF 工作影響。例如，創新的原則，要求促進技術創新和制度創新，以擴大金融系統的進入和使用。此原則與 FATF 對新型態支付工具架構的運用以作

為擴大普惠金融的媒介有關。

附錄 3：各國支持普惠金融行動的案例

各國可制定策略以加強金融部門的接觸、普及性、穩定性和效率。以下提供支持普惠金融所採取的行動案例：

相關角色 支持普惠金融行動的例子

政府

- 成為 2012 年 6 月 G20 洛斯卡沃斯 (Los Cabos) 有關普惠金融宣言的簽署國，並致力於 G20 普惠金融同儕學習計畫⁹⁷將普惠金融含括為更廣泛的金融策略的一部分
 - 開發一個以市場為本的方法來發展金融業
 - 以比例原則方式進行各種監管改革與舉措，包括立法規管微型金融、信合社及電子貨幣和支付
 - 提供監管機構更大的經營獨立性
 - 提供空間給創新和利益相關者回饋
 - 支持金融教育措施和消費者保護成效
 - 發展相關的和高效率的銀行及市場基礎設施
 - 推廣措施以收集更多有關普惠金融現況和金融服務供給障礙的資訊
 - 實施改變政府補貼的發放方式以促進電子轉帳和普惠金
-

⁹⁷ 2012 年 6 月“洛斯卡沃斯有關普惠金融宣言”提出了 G20 普惠金融同儕學習計畫，透過各國致力於建立國家協調平台，並制定普惠金融的策略。已有 17 個國家承諾參與此倡議。見 <http://www.g20mexico.org/index.php/en/press-releases/459-evento-de-inclusion-financiera-en-los-cabos>.

融

監管機構

- 對銀行與非金融機構適當並以風險為基礎之規範及監督，以保證系統的穩定和公眾存款的安全性，同時促進發展適合次級銀行用戶族群的產品和服務
- 持續發展規管微型金融活動的能力
- 創造利益相關者諮詢和反饋意見的空間，並在這些領域提供監管指引
- 支持市場參與者之努力創新，以擴大他們的觸角—這包括直接參與傳統金融服務行業之外的實體

銀行、信合社、微型金融及其他金融機構

- 迅速擴展支付管道
 - 創新產品、管道和流程，與其他諸如手機運營商發展夥伴關係
 - 積極參與法規變更的討論，特別是針對微型金融和信合社
-

附錄 4：政府對人民之支付方案用以支持普惠金融的案例

- 2011 年，斐濟將其社會福利的付款方式從人工的福利券制度轉換為每月將福利金直接存入受益人的銀行帳戶的電子支付系統⁹⁸。舊的券制下，受益者必須在最近的郵局兌現其每月的現金券，有時，到最近郵局的差旅費用要耗費 30-50% 的福利金。由於改變福利金付款方式的結果，過去沒有獲得正規銀行服務約 22,000 福利金受益人，能夠開設銀行帳戶，方便地透過鄰近的 ATM 取得他們的資金，並透過超過 800 個 EFTPOS（在銷售點電子資金轉帳）使用他們的資金。
- 在美國，聯邦政府正採取額外措施，鼓勵受助人接受直接將福利金存入有聯邦保險的存款帳戶。沒有標準銀行帳戶者已中止使用支票，轉而使用預付卡，以達到簡化和精簡寄送系統，同時，為受助人提供更大的保障和安全的目標。這些變化提供公家機關教育受助人使用更多傳統金融產品和服務好處的機會。
- 墨西哥聯邦政府一直努力實現透過電子轉帳支付社會補助的機制。例如，迄 2010 年 12 月反貧窮“機會方案”計畫的覆蓋率為 35%（230 萬用戶）。已有兩種機制以支付補貼：
 - (1) 有銀行基礎設施的地區，政府將金額轉至銀行帳戶；
 - (2) 對於沒有銀行基礎設施的地區，政府將金額轉至預付卡並在

⁹⁸ 網址 http://www.uncdf.org/sites/default/files/Download/PFIP_G2P.pdf

該區的國營便利店安裝銷售點⁹⁹。其結果是，有 420 萬個家庭受益於該計畫。

⁹⁹ 網址 http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1628874

附錄 5：以金融排斥及次級銀行用戶族群為目標的產品與服務

I. 依金融機構與傳遞方式列舉提供給金融排斥及次級銀行用戶族群的服務類型

服務	金融機構	傳遞方式
存款	銀行 郵局 合作社 儲蓄機構	分行 代理人 電子傳輸
融資	銀行 微型金融機構 合作社	分行 代理人
支付服務	銀行 合作社 手機網路營運商或其他電子支付供應商	電子傳輸
匯款	銀行 匯款公司 合作社 手機網路營運商或其他電子支付供應商	分行 代理人 電子傳輸
貨幣兌換	銀行 貨幣兌換業 匯款公司	分行 代理人
支票兌付	銀行	分行

	貨幣服務業 合作社	代理人
買賣旅行支票及 匯票	銀行 郵局 貨幣服務業 貨幣兌換業 合作社	分行 代理人
發行儲值商品	銀行 手機網路營運商或其 他電子支付供應商	分行 代理人 電子傳輸
微型保險	保險公司 微型金融機構 合作社	分行 代理人 電子傳輸

II. 提供給金融排斥及次級銀行用戶族群的產品案例

各國的經驗都僅供參考。他們中的大多數未依 FATF 建議評估過，因此以下案例並非 FATF 已認可。

案例 1 – 在印度推出給金融排斥和次級銀行用戶族群的產品

產品與金融 服務說明	金額與門檻限制	客戶身分辨識規範
儲蓄銀行的 “小 額 帳 戶”，只能在 銀行開立，	i) 一年度內的所有 額度總和不超過 100,000 印度盧比 (相當於 2,000 美	個人想開立“小額帳戶” 必須檢附他／她的簽名或拇指印，並提供自我證明的照片，銀行指定人員必須

<p>以達普惠金融。</p>	<p>元) + ii)每月所有提款和轉帳的總和不超過 10,000 印度盧比 (相當於 200 美元) + iii)在任何時點的餘額不超過 50,000 印度盧比 (相當於 1,000 美元) 這樣的帳戶只能開設在 CBS 分支機構 (即電子化的銀行服務), 以確保不違反規定的限額。沒有國外匯款可以存入這些帳戶, 且當有洗錢/資恐懷疑時須進行全面的客戶審查。</p>	<p>簽名, 以表明開立銀行帳戶的人與照片上是同一個人, 且證明其目睹客戶蓋上他/她的簽名或拇指印。 開戶後 12 個月內帳戶持有人須出示文件, 以表明他/她已經申請了正式有效證件 (護照、選民的身份證、駕駛執照或所得稅 PAN 卡)。 只有提供這樣的文件, 銀行才會讓他/她再繼續使用 12 個月。因此, 開立小額帳戶的 24 個月內, 帳戶持有人必須持有一個正式有效證件 (護照、選民的身份證、駕駛執照或所得稅 PAN 卡), 這是在印度開設任何銀行帳戶的要求。因此, 在開設銀行帳戶的初始階段, 個人的身份是由銀行指定人員確</p>
----------------	--	---

		定，然後在指定的時間內必須提供正式文件。
--	--	----------------------

保險產品

印度政府於 2003 年組成諮詢小組，特別參考範圍、定價、產品、服務和促銷等因素檢視農村和城市貧困人口之保險計畫，並以促進微型保險組織、提供資源以支持微型金融組織等角度審查現有法規。

並認由保險公司和已經朝此目標工作的社會團體如非政府組織之間建立夥伴關係，以推動微型保險將更為恰當。

保險監管和發展局（IRDA）於 2005 年 11 月 10 日公告微型保險條例，其功能在促進和規範小額保險產品。該條例著重於產品的方向、設計和交付方式。

為了能符合普惠金融和防制洗錢／打擊資恐的要求，並考慮針對小額保單持有人執行”認識你的客戶”規範的困難度，以及保險可能延伸至農村和低收入階層，尤其是微型保險，IRDA 針對每年總保費未達 10,000 印度盧比（200 美元）的單一個人壽險保單豁免提供近照和戶籍證明。

除上述外，中央和州政府擴大各項社會保障計畫，以全面的保險保障農村和城市地區的經濟弱勢／貧窮線以下的失業青年。這種計畫一般由公立保險公司管理。通常情況下，多數的保費資金是由中央／國家政府提供的。

案例 2 — 墨西哥推出服務金融排斥和次級銀行用戶族群的產品 — 低風險的銀行帳戶

關於設計和實施低風險金融產品以提高普惠金融的程度，主管當局已進行風險辨識，此係根據產品特點的評估並考慮其潛在弱點。基於後者的評估，再加上墨西哥特定經濟和市場相關因素的影響，包括“對低收入族群提供的政府補貼，以及毒梟之平均工資，進行測定足夠低風險存款帳戶使用的門檻值。此門檻值可讓低收入家庭滿足基本的交易需求，同時也考慮到此產品是否會被非法活動濫用，以及另外實施一些額外控管以減輕洗錢／資恐風險。在這方面，墨西哥金融當局發現很多在墨西哥買預付卡，然後送往國外使用，以規避海關跨境現金管理。此外，當局還辨識出電匯到販毒集團相關帳戶。作為評估的一部分，當局考慮到了 FATF 提供的新的支付方式的態樣¹⁰⁰。

從以上所述，決定按照風險評估對益發增加的低風險的產品建立更新的控制和更嚴格的門檻值限制。

參與風險評估主管當局（金融主管／監理機關），包括財政部和公共信貸金融情報中心和墨西哥中央銀行。

2011 年，財政部推動防制洗錢／打擊資恐法律改革，針對性質和特點屬低風險且洗錢作業風險較低之特定銀行服務，簡化其 KYC 和 CDD 的要求。

基於上述方法，墨西哥實施將銀行帳戶劃分為四級的系統。

¹⁰⁰FATF (2010)。

第一級是非常受限的。根據墨西哥的分析，經證實為洗錢和資恐低風險。依據建議 1 註釋第 6,a 段，建議 10 的豁免（客戶審查）已被應用。

以下兩級（二，三級），基於風險基礎方法原則，依據帳戶和客戶特徵（自然人或法人、交易金額、交易的限制）已經設計了簡化的客戶審查要求，此乃依照建議 1 和建議 10 註釋第 16, 17, 18 及 21 段。

所有帳戶都被監控且銀行必須保存紀錄至少 10 年。如果客戶的交易超過門檻值，銀行必須設定一個較高的水平，以符合適用的辨識規範。

產品及金融服務說明（包含是否有銀行安排）	帳戶／門檻值限制	客戶辨識規範
<p>第一級</p> <p>低風險帳戶可以非面對面方式開立，然需由金融機構監控且金融主管當局要加強監管。主要特點：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 支付服務和／或產品的使用限制。 ● 金融機構建立每筆交易最 	<p>每月最高存款限額 750 墨西哥投資單位¹⁰¹（約 250 美元）。低額度交易。</p> <p>限定非累積餘額上限為</p>	<p>免除身分辨識及身分證件的確認－銀行可依據其政策、措施及內部作業決定是否採行。</p>

¹⁰¹墨西哥投資單位（UDI）是墨西哥央行計算的單位，依據每日的貨幣購買力調整，考慮到通膨指數（墨西哥消費者物價指數）。因此使用 UDIS 進行的金融或商業交易將自動更新。

<p>高金額。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 每人僅能一戶。 ● 未連接到手機帳戶（用於轉帳）。 ● 僅在墨西哥有效。 ● 在銀行分行，銀行代理人，透過電話或在銀行機構網站簽約。 ● 不能轉帳到其他帳戶或產品。 ● 能夠獲得國際資金匯入（非來自高風險、不合作的國家和受聯合國制裁的國家）。 ● 策略性監控。 ● 如果發覺可疑行為（例如短期內在相同的自動櫃員機有數筆交易）金融機構必須報告金融情報中心。此外，金融機構可取消帳戶或凍結可疑交易。 ● 保存電子交易紀錄，且執法機構要求時可取得。 	<p>1,000 墨西哥投資單位（約 350 美元）。</p>	
---	---------------------------------	--

<ul style="list-style-type: none"> ● 僅限由銀行管理。 		
<p>第二級</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 低風險帳戶。 ● 僅適用於自然人。(非重要政治性職務人士) ● 金融機構建立了每筆交易的最高金額。 ● 只能由銀行管理。 ● 能夠獲得國際資金匯入 (非來自高風險、不合作的國家和受聯合國制裁的國家)。 ● 申報所需可由客戶基本資料取得，開立帳戶可以外包。 ● 兩種方案： <ul style="list-style-type: none"> a) 直接在銀行分行及銀行代理人簽約。 b) 透過電話或在金融機構網站，非面對面的方式，然需由金融機構進一步身份驗證和監督。主管機關，依財政部之 	<p>每月最高存款限額 3,000 墨西哥投資單位 (約 1,050 美元)。</p> <p>當有政府提供資金，前述最高存款限額將提高至 6,000 墨西哥投資單位 (約 2,100 美元)。</p>	<p>要求要有客戶基本資料 (姓名、出生地、生日、性別及地址) 的電子檔，無需紙本。</p> <p>在 a) 方案，銀行須由正式的客户身分文件取得完整的資料如姓名、生日及地址。</p>

<p>意見，可授權程序以驗證資料。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 可連接到行動電話帳戶。 ● 金融機構應驗證由客戶提供的資料符合全國人口登記處使用的官方唯一 ID 碼（CURP）。該 CURP 是一個全國性註冊，包括墨西哥的所有居民（外國人和國民）以及旅外墨西哥人。 ● 透過電話非面對面方式，金融機構應驗證 CURP 與手機號碼。 ● 保存電子交易紀錄，且執法機構要求時可取得。 ● 可用於匯款。 		
<p>第三級</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 自然人及法人。 ● 可允許匯款。 ● 須於銀行分行或透過銀行代理人辦理開戶。 	<p>上限 10,000 墨西哥投資單位（約 3,500 美元每月）。</p>	<p>需要完整資料（不用留存影本）。</p>

案例 3 – 南非推出服務金融排斥和次級銀行用戶族群的產品 –
基本銀行帳戶

產品及金融服務說明（包含是否有銀行安排）	帳戶／門檻值限制	客戶辨識規範
<p>於相關的防制洗錢立法有條件豁免一些辨識和驗證項目以提供簡化的客戶審查（第 17 條豁免）。</p> <p>該豁免僅適用於：銀行、互助銀行、郵政銀行、Ithala 發展財務公司和匯款業（其交易的傳送和接收方皆在南非）。</p> <p>這項豁免下推出許多不同形式的產品，最常見的例子是 Mzansi 帳戶。這是提供許多不同參與銀行認可的可相互操作的帳戶。</p> <p>另一個例子是由南非銀行提供的行動銀行產品，允許以手機開設帳戶。必須由銀行拜訪客戶，面對面</p>	<p>持有這樣帳戶的人每天不能提款或轉帳或付款金額超過 5,000 南非蘭特（約 500 歐元，650 美元），或每月超過 25,000 南非蘭特（約 2,500 歐元，3,270 美元）。</p> <p>帳戶餘額在任何時間皆不得超過 25,000 南非蘭特（約 2,500 歐元，3,270 美元）。</p> <p>此類帳戶不允許客戶將資金轉移到南非以外的任何地區，除非是銷售點</p>	<p>此產品僅限自然人，客戶必須是南非公民或居民。</p> <p>需要驗證客戶的身份資料，也就是客戶的全名、生日及身份證號碼，與該國國民身份證核對驗證。</p> <p>無需核對住宅地址，許多沒有銀行帳戶的人居住在非正規住區，該處無法確認實際</p>

<p>完成客戶辨識和驗證過程始完成開戶程序。銀行自己不經營分支機構，要使用帳戶及進行交易係透過行動電話完成。</p>	<p>付款或在蘭特共同貨幣區（南非、賴索托、納米比亞和史瓦濟蘭）國家提取現金。同一人不得在同一機構同時持有兩個或兩個以上符合第 17 條豁免標準的帳戶。</p>	<p>地址。</p>
--	--	------------

案例 4 – 南非推出服務金融排斥和次級銀行用戶族群的產品 –
銀行推出小額預付的支付產品

<p>產品及金融服務說明（包含是否有銀行安排）</p>	<p>帳戶／門檻值限制</p>	<p>客戶辨識規範</p>
<p>根據相關法律有條件豁免辨識和驗證項目，造就由銀行、郵政銀行和互助銀行發行的小額預付支付產品。這種性質的產品，可用來支付南非境內的商品和服務。它不提供現金提領及匯款</p>	<p>每月儲值至此預付工具的金額上限為 3,000 南非蘭特（約 300 歐元，390 美元）。任何時點，此產品餘額上限為 1,500 南非蘭特（約 150 歐元，195 美元）。</p>	<p>無。 相反的，銀行因其產品是透過代理人售予客戶，必須依防制洗錢的法令建立並驗證這些代理人的身份，同其他</p>

給第三方。	單筆交易限額為 200 南非蘭特（約 20 歐元，26 美元）。	客戶一般。此外，因其產品是通過代理人售予客戶，銀行必須在其正常程序增強措施，審視有關預付工具的發行代理人的交易活動並持續查看、辨識和報告可疑和異常交易。
-------	----------------------------------	--

案例 5 – 巴基斯坦推出服務金融排斥和次級銀行用戶族群的產品
— 基本初級的無據點銀行帳戶

帳戶分級	第 0 級	第 1 級
說明	基本無據點銀行帳戶具備較低的 KYC（認識你的客戶）要求和較低的交易限額。	初級帳戶有與交易限制相稱的 KYC 要求。
了解你的客戶／開	1. 客戶的電腦化國民身份證（CNIC）正	1. 客戶的電腦化國民身份證（CNIC）正本。

<p>戶要求／條件</p>	<p>本。</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. 客戶 CNIC 正本清晰圖像。 3. 客戶的數位照片。 4. 客戶的資料以電子方式傳輸給金融機構。 5. 給客戶約定服務條款的影本。 6. 與 NADRA（國家數據庫和註冊管理局）核實客戶的資料。 7. 開戶時允許一筆存款和一筆提款交易。 	<ol style="list-style-type: none"> 2. 客戶 CNIC 正本清晰圖像。 3. 客戶的數位照片。 4. 實質的開戶文件。 5. 確認客戶的手機號碼。 6. 核對客戶照片與簽章，並與 NADRA 核實至少 2 項客戶特殊資訊的其中 1 項。 7. 開戶／啟用帳戶時允許 3 筆存款和一筆提款交易。
<p>開戶流程</p>	<p>A) 代理人的責任：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 填寫含有客戶基本資料的電子開戶文件。 2. 檢查 CNIC 正本並透過掃描或數位相機拍攝清晰圖像（至少正面）。 3. 擷取客戶開戶時的現場數位照片。 4. 收集開戶的首次存款 	<p>A) 代理人的責任：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 客戶在代理人處填寫及簽署包含服務條款的實質開戶文件。 2. 提供包含服務條款（以烏爾都語標示顯著特點）的開戶文件簽名影本給客戶。 3. 檢查 CNIC 正本並透過掃描或數位相機拍攝清

	<p>及提供交易證明給客戶。</p> <p>5. 提供簽署的服務條款給客戶（以烏爾都語標示顯著特點），並於開戶後取得客戶簽名的確認回執。</p> <p>6. 電子傳輸客戶資料給金融機構。</p> <p>7. 金融機構可允許第 0 級客戶開戶時有一筆存款和一筆提款交易。</p> <p>B) 金融機構的職責：</p> <p>1. 從 NADRA 核實客戶的 CNIC 資料及他／她的照片。</p> <p>2. 如發現客戶的任何資料不正確，適當採取行動，包括凍結帳戶。</p>	<p>晰圖像（至少正面），並註記與正本相符。</p> <p>4. 擷取客戶開戶時的現場數位照片。</p> <p>5. 收集開戶的首次存款及提供交易證明給客戶。</p> <p>6. 透過一般郵遞或電子方式（掃描件），將所有資料傳送給金融機構。</p> <p>7. 金融機構可允許第 1 級客戶開戶時有一筆存款和一筆提款交易。</p> <p>8. 啟用帳戶前允許兩筆額外的存款交易。</p> <p>B) 金融機構的職責：</p> <p>1. 從 NADRA 核實客戶的 CNIC 資料，包括照片、簽名，及以下兩項未在 CNIC 及開戶表格上揭露的特殊資訊之一：</p> <p>i. 母親的娘家姓氏或</p>
--	--	---

	<p>3. 自 NADRA 驗證後及透過電話或由客戶處取得開戶的簽字確認後，才允許做進一步的交易。</p> <p>4. 保存開戶資料的電子紀錄、客戶的照片和證明文件，當有需要時能印出。</p>	<p>ii. 出生地點等</p> <p>2. 金融機構應從 PTA 或該客戶處確認手機號碼是登記在他／她的名下。</p> <p>3. 如發現客戶的任何資料不正確，適當採取行動，包括凍結帳戶。</p> <p>4. 自 NADRA 或客戶處正確核實後才允許做進一步的交易。</p> <p>5. 保存客戶的開戶文件和驗證的紙本紀錄。</p>
交易限額	<p>每日 15,000 巴基斯坦幣 (約 158 美元)</p> <p>每月 25,000 巴基斯坦幣 (約 254 美元)</p> <p>每年 120,000 巴基斯坦幣 (約 1,269 美元)</p>	<p>每日 25,000 巴基斯坦幣 (約 254 美元)</p> <p>每月 60,000 巴基斯坦幣 (約 634 美元)</p> <p>每年 500,000 巴基斯坦幣 (約 5,286 美元)</p>

附錄 6：風險評估工具的範例

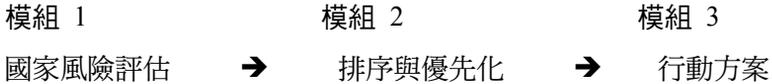
I. 策略性實施計畫（SIP）架構中的風險評估模組報告

1. 策略性實施計畫（SIP）架構旨在提供後相互評鑑實施的協助。
2. SIP 架構的目的是運用相互評鑑報告（MER）的調查結果制定國家實施計畫（NIP），以專注於非完全遵循的關鍵領域。這涉及到在已確認的風險／弱點的基礎上，優先和排序落實相互評鑑報告建議，與 16 個核心／關鍵的 FATF 建議¹⁰²。
3. 此工具理想上是在採行一個相互評鑑報告後立即使用，然而，它也可以在任何時間使用。在風險評估的情況下，如果可能的話，它應該在相互評鑑前使用，並考慮資源及能力有限的問題。
4. 下圖說明了 SIP 的架構。該架構基本上是建立在相互評鑑報告的建議，但除了相互評鑑報告的建議外，亦旨在解決模組 1，即作為自我風險評估工具之電子表格所確認出的風險。

¹⁰²當 FATF 討論至此點時將再更新。

表 3 策略性實施計畫 (SIP) 架構

相互評鑑報告



第一部分：運用模組 1 的國家風險評估 (NRA)

背景

- 各國需要優先分配有限資源的基礎，以確保其行動有效地集中。
- 為優先排序與資源更有效分配之目的，各國可考慮進行風險和弱點分析，以確定當執行所要求的防制洗錢／打擊資恐措施時著重於相關的區域。
- 國家風險評估應協助該國了解洗錢／資恐威脅的來源和方法；確定各個部門的弱點和風險，以及評估他們的法律、司法和機構體制的弱點。
- 模組 1 提供一些該國可能需要收集的資料，以評估他們的洗錢風險，雖然模組 1 可修改為資恐目的。(註：已開發獨立的模組評估資恐風險。)
- SIP 架構的流程圖說明如下，細節請見網址 www.apgml.org 下的執行問題／SIP 架構。

方法論

- 模組 1 採用了矩陣方法評估洗錢及資恐風險，它著重於評估洗錢／資恐風險主要的威脅和弱點。模組 1 是一個 excel 文件，其中有 5 個評估領域及發現之摘要，每個評估區中都包含精心挑選的指標來評估威脅和弱點。洗錢風險和資恐風險是兩個獨立的風險評估分別進行，使用對稱的風險評估結構。為洗錢／資恐評估設計的工作表包括以下幾個部分：

國家洗錢風險評估模組	國家資恐風險評估模組
威脅分析	威脅分析
1. 主要的犯罪類型	1. 資恐威脅分析
弱點分析	弱點分析
2. 法律／司法／機構架構	2. 法律／司法／機構架構
3. 經濟與地理環境	3. 經濟與地理環境
4. 金融機構	4. 金融機構
5. 指定之非金融事業或人員	5. 指定之非金融事業或人員

- 洗錢和資恐風險評估模組間的主要區別是在威脅分析。洗錢的威脅分析目的是要了解在司法上哪些類型的犯罪構成洗錢威脅，並查明洗錢方法的來源（國內和國外）。此威脅分析的結果將對執法機構（LEAs）優先排序其行動非常有用，並有助於金融情報中心及受規範機構了解產生收益之

犯罪類型和洗錢方法。關於資恐風險評估方面，資恐威脅分析試圖擷取資恐案件的統計數據和其他資料，並評估資恐威脅的程度和來源。弱點分析部分包括四個評估矩陣，每個側重不同領域所產生的弱點。“法律／司法／機構架構”和“經濟與地理環境”評估從國家層面產生的弱點因素，而“金融機構”和“指定之非金融事業或人員”側重於所評估之司法管轄區內之金融機構和指定之非金融事業或人員類別中存在的弱點。金融機構和指定之非金融事業或人員架構與其他不同，它們的設計係為評估與來自不同部門、機構或專業所產生的固有弱點及剩餘弱點（經考慮控管措施後）。在洗錢和資恐風險評估模組中弱點評估是非常相似，僅在有限的指標上不同。

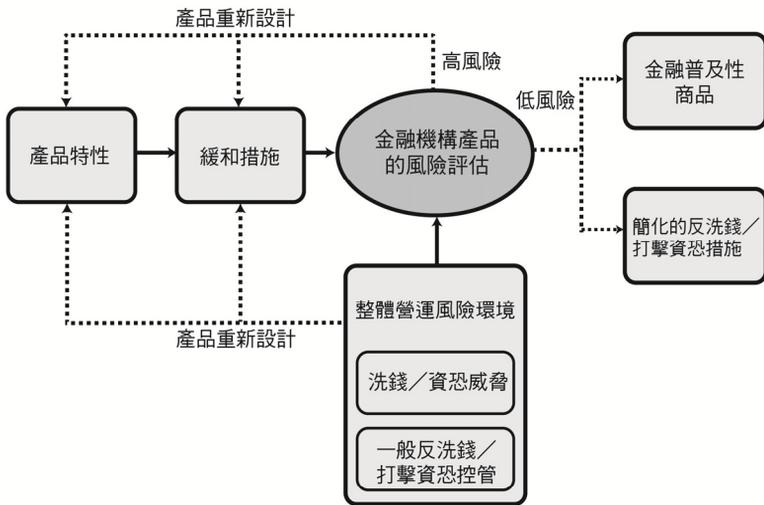
- 對於每個矩陣內的指標、威脅、弱點和風險水平是根據所提供的訊息和統計數字評估，將可用的訊息和統計數據填到模組內指定方格。大多數方格被設計來擷取訊息／評斷的摘要，每次評估闡述的背景和理由要詳細寫下，以確保評估的質量和信譽。
- 模組包括預先辨識和精心挑選的指標來評估洗錢／資恐的風險，但是，此模組可以透過添加新的指標或修改現有指標，以反映每個國家的獨特環境。

II. 普惠金融產品的風險評估範例

- 世界銀行制定了風險評估模型，特別注重普惠金融的產

品。此普惠金融產品風險評估工具的目的是協助國家當局以邏輯性和易使用的架構來評估來自現有和新出現／新的普惠金融產品的洗錢及資恐風險，以有效地促進普惠金融，同時減輕潛在洗錢／資恐風險。它可被監管機構用來設計金融產品或功能的監管架構，或者評估既有金融產品是否可以被歸類為低或較低風險。雖然此工具主要是為監管機構開發的，它也可用於私營機構。

- 風險評估的一般方法如下。



步驟 1，提問涉及普惠金融產品的特定產品特性的主要問題。步驟 2，詢問關於特定國家整體洗錢和資恐風險的環境中的關鍵問題，這包括洗錢／資恐在該國的潛在威脅和相關已經到位的控制措施。步驟 3 是評估對每個特定的產品特性初始洗錢／資恐

的風險水平，依步驟 1 和 2 所收集的資料進行分析。如果風險水平是高或高於期望，該工具提供了有關如何減低從產品的功能所產生的風險的指引。

此過程是動態的，讓產品功能和緩解措施依所期望的風險水平重新設計。

這種普惠金融的風險評估工具是世界銀行制定的國家洗錢／資恐風險評估工具的一部分，它可以作為一個獨立的工具或作為 NRA 練習的一部分

III. 業界開發的風險評估方法範例

西聯匯款的風險方法論

西聯匯款在全球各地提供匯款及其他零售支付服務，範圍廣泛，其顧客包含有銀行帳戶、無銀行帳戶、次級銀行用戶族群和流動人口等。消費者看中該公司深入全球、可靠的服務和便利性。該公司的業務廣度也產生權衡消費者服務的效用和減輕服務被濫用之獨特的挑戰。為此努力，西聯匯款採用了傳統 FATF 的代理人、消費者、地理和服務等風險類別來評估其風險。該公司以這些類別為出發點，確認問題並組織其風險評估工作。在相關情況下，類別可以各種組合使用，以進一步量身評估西聯匯款特定風險。

- **消費者風險**—西聯匯款透過快速、高效和廣泛的金融服務贏得消費者青睞。許多消費群體在世界各地使用其服務，包括已獲得各項金融服務的族群，以及通常沒有其他可靠

方式可轉移資金、支付帳單和使用其它金融活動機會的次級銀行用戶族群和流動人口。西聯匯款服務被廣泛運用，使得該公司一定要勤於辨識和緩解消費者風險。緩解工作包括交易分析、監管報告、及時和後台控管等技術。該公司致力於找出有問題的行為、潛在的交易模式和其他有問題的消費行為指標，並採取行動對付它。

- **代理人風險**－西聯匯款擁有遍布世界各地提供服務的代理人，該公司進行研究以在有西聯匯款消費者的地方就設立有代理網點，這些客戶包含有銀行帳戶、次級銀行用戶族群和流動人口。代理人的風險指的是不能或不願遵守法律和西聯匯款政策的代理人、代理人協助有問題的行為、及代理人本身有問題的行為發生。為了緩解這些風險，該公司在允許代理前進行盡職調查、職前與後續的業務培訓、交易審核、訪視代理人及其他各項提供代理人必要的技能，以符合法律和西聯匯款的政策，並查核哪些代理人不遵守。
- **地理風險**－鑑於該公司的全球涵蓋範圍，有必要確定並專注於風險較高的地區。這是透過使用相關公開取得的訊息完成的，排序各國家因素，如穩定性、財務透明度和其他相關指標。這些統計數據都融合了西聯匯款內部數據到第三方數據以調整該公司的特定風險。這個排名提高在高風險國家的交易監控力度，協助項目優先順序及其他諸多流程。

- **服務風險**—該公司已建立了一個服務風險模型來確定該項服務固有的風險、可用的控管以及潛在落差。這有助於該公司在調度和優先項目的改進。通常情況下，減輕一項服務的風險是透過辨別其消費者或代理人的風險模式，由集中控制的一項服務或一組服務以了解消費者或代理人。有問題的行為可能發生在數項服務，而該公司將以可以適用於所有受影響服務的方案減輕風險，而不是提出解決單一服務的方案。
- **風險類別組合**—有關該公司使用來自各風險類別的資料組合以達到更有意義的風險評估。誠如地理風險一節，一個國家的風險評級可能會影響該國的消費者和代理人的付出。該公司致力於確認這些機會，以專注在緩解那些風險最高情況的努力。

來源：2011 西聯匯款

菲律賓環球電信發展以風險為基礎的 KYC（認識您的客戶）

環球電信以風險為基礎的 KYC 有一部分是風險評級矩陣，它由風險驅動因素，如顧客的類型和被交易的 GCASH 價值所發展。這些風險驅動因素的組合是三種風險評級的基礎：低，中，高。

風險評級 KYC（5,000 披索相當 100 美元）：

金額

客戶		低於 5,000 披索	大於／等於 5,000 披索
	社區內有人熟識	低	中
	社區內無人熟識	中	高

全面 KYC¹⁰³相較於風險基礎 KYC

KYC 流程	全面 KYC	風險基礎 KYC
使用表格	是	是
提供一個合格身份證件	是	是
記錄身份證件詳細資料	是	是
身分證件影本：	是	否
社區內有人熟識	是	否
社區內無人熟識	是	否，如金額低於 5,000 披索
		是，如金額大於／等於 5,000 披索

GSMA 協會評估洗錢及資恐風險的方法

關於行動支付服務，該協會已制定一套評估洗錢及資恐風險的方法¹⁰⁴，它以系統性的方式評估行動支付的洗錢／資恐風險。GSMA 協會的方法是基於了解洗錢者和恐怖分子如何利用該部門的弱點，並討論適當和有效的工具，包括各種減輕所發現風險的過程。由消費者減少洗錢／資恐風險的措施，例如建立帳

¹⁰³全面的 KYC” 就環球電信而言係指遵守菲律賓相關法令的要求。

¹⁰⁴Solin, M. and Zerzan, A. (2010)。

戶規模的限制、交易的頻率和數量，以及系統性地監控交易流程。藉由評估實行這些緩解管控前、後的風險，服務提供者和監管機構可以評估這些機制的有效性。管控後持續進行風險評估，以為需要調整客戶審查（CDD）要求時的依據。

在 2010 年底，菲律賓智能通訊採用 GSMA 協會方法來準備風險評估和制定適當的風險緩解機制，以尋求菲律賓央行（Bangko Sentral ng Pilipinas，或簡稱 BSP）的批准，簡化適用於某些登記使用智能帳戶客戶 KYC 的規範。在 2011 年初，BSP 發布 706 號通知指示機構要“制定以風險為基礎和客戶分級身份辨識的過程，包含簡化潛在低風險客戶的客戶審查，加強高風險帳戶的客戶審查”，並說明簡化及加強客戶審查¹⁰⁵的規範。

GSMA 協會亦辨識出在行動支付交易各階段風險類別之潛在弱點：

一般風險因素	各階段弱點被利用的範例		
	開戶	轉帳	提款
匿名	犯罪分子可開立多個帳戶以隱藏存款的真實價值	可疑的名稱不能被系統標記，使其成為已知的罪犯和恐怖分子的安全區	允許非法或與恐怖分子相關的資金被提領

¹⁰⁵ 見菲律賓央行 2011。

難以捉摸	犯罪分子可混淆犯罪活動的收益，轉化為多個帳戶	犯罪分子可執行多個交易以混淆資金去向和資金的真實來源	在多個帳戶中混淆的資金可以在同一時間被撤回
迅速	非法款項可以快速存入並轉移到另一個帳戶	交易即時發生，使得當有資恐或洗錢嫌疑時僅有很短的時間可以阻止	犯罪分子資金可以透過系統迅速移動並從另一個帳戶提領
缺乏監管	無適當監管，此項服務將有系統性風險		

來源：GSMA 風險評估方法論

其他利益相關者可能會告知某國某一部門所承受的洗錢／資恐風險。

例如，在 2011 年世界銀行的研究“保護行動貨幣免於金融犯罪，全球政策的挑戰和解決方案”中提供行動支付服務¹⁰⁶所面臨的主要洗錢／資恐風險的詳細分析。各國可能會發現這個風險分類有助於其國內的風險分析和制定適當的風險管理對策。

¹⁰⁶Chatain, P-L., *et al* (2011) .亦見 Chatain, P-L. *et al* (2008)。

風險種類	觀察到的風險
匿名	於非銀行分行內或以非面對面的方式開發客戶。使用假身份證。透過手機竊盜、電話或無線網路盜用而未經授權的使用行動支付服務。
難以捉摸	有些做法可能掩蓋了交易真正的發起人或收受人。
迅速	使用手機進行洗錢過程中的分層化（將資金在多個行動帳戶移動）。
監管不足	行動支付計畫可能會落於任何形式的法規外。

來源：Chatain, P-L., et al (2011)

附錄 7：各國面對客戶辨識與身分驗證挑戰的措施

使用其他辨識方式或文件

斐濟	<ul style="list-style-type: none">● “合適的推薦人”是指一個熟識客戶且為金融機構所信賴，能夠確認該客戶是誰，也可以驗證客戶其他個人資料（職業、住址）之人。合適的推薦人的例子包括村長、宗教領袖、現任或前任雇主，和斐濟糖業公司部門辦公室人員（對甘蔗的農民和工人而言）。● 從合適的推薦人發出的證明書／信件／確認函應包括：(1)客戶的姓名、地址、職業，(2)推薦人的姓名、地址、職業及聯絡資料（如電話號碼），(3)說明推薦人認識客戶多久時間，(4)推薦人聲明以客戶自稱的名字認識該客戶，(5)推薦人聲明表示確認客戶所寫地址及職業或自僱性質的真實性，(6)客戶和推薦人的簽名與簽署日期。● 簽名的聲明（從合適的推薦人）必須附上出生證明（所有人都須檢附）。金融機構在核實過程中不能僅依靠簽署的聲明。這是為了減少僅依靠簽署的聲明所產生的詐欺風險。● 不要求客戶的照片（即使有簽署的聲明）。
----	---

<p>賴索托</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 在賴索托，低風險客戶於門檻值以下，適用簡化的客戶審查程序，是指在國家層面定義：個人每月總營業額低於賴索托幣 4,999.99（約 736 美元）屬低風險客戶。幾乎 80% 的賴索托郵政銀行的客戶落於此低風險類別。 ● 中央銀行已批准賴索托郵政銀行採行以下簡化的客戶審查程序： <ul style="list-style-type: none"> - 所有巴索托族或每月存款低於賴索托幣 4,999.99 時，開戶只需一個 ID（或其他正式的身份證明文件）。無需提供地址或收入證明的文件（客戶只要寫在相關銀行表格上即可—除非有疑慮，無需進一步驗證）。 - 社會補助金受益人的 ID 卡（與國家正式身份證不同）因社會補助金的目的亦被視為合格的 KYC 文件。 ● 交易和文件的紀錄保存可以電子格式（掃描文件）完成。 ● 監控是為了辨識帳戶有無異常活動。
<p>馬拉威</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 銀行接受低收入客戶以下替代的身份證明文件：傳統管理局的信、馬拉威選舉委員會選民登記證書、及雇主的推薦信、照片、經核實該文件的生物特徵識別。
<p>馬來西亞</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 銀行接受出生證、護照作為馬來西亞公民的身

	<p>份文件；難民證、學生證、工作許可證、及學院／大學信件作為非公民的身份文件。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 員工地址或其他地址可被視為居住地址。至於偏遠地區無確切門牌地址，須提供銀行一個郵寄地址，可以是郵政信箱或鄰居地址。
墨西哥	<ul style="list-style-type: none"> ● 非面對面透過電話或銀行機構網站開戶的資料驗證實施計畫正在進行中。金融機構應驗證客戶提供的資料與全國人口登記處使用的官方唯一身分證號碼（CURP）的資料一致。 該 CURP 是一個全國性的註冊資料，包括墨西哥所有居民（外國人和該國國民），以及旅外的墨西哥人。 ● 在非面對面的電話開戶部分，金融機構應驗證該 CURP 的手機號碼。
菲律賓	<ul style="list-style-type: none"> ● Barangay 認證，是由村主頒發的證書，可成為身分和居留的證明。 ● 銀行接受其他形式的身份文件：護照、駕照、學生證、員工證，如果這些文件是由菲律賓共和國官方機構、其分支機構和辦事處、政府擁有和控制的機構，和經中央銀行（BSP）、證券交易委員會及保險委員會註冊及監管的私營機構所核發的。
瑞士	<ul style="list-style-type: none"> ● 主管當局與私部門合作研究如何確認非法進入

	或居留，無有效簽證／許可或授權的外國非法移民使用金融服務。根據瑞士防制洗錢法律，包含姓名、出生日期、國籍、地址和照片之任何形式的官方文件皆足以提供客戶審查措施目的之用。
美國	<ul style="list-style-type: none"> ● 為移民工或其他非美國人士所發的 Matricula 領事身分證，特別是由墨西哥來的移民工可被視為身分辨識文件。

利用創新的科技解決方案

一些國家正在利用創新的科技解決方案提供協助，像生物辨識或聲紋。這種以市場為基礎的解決方案已經在馬拉威（見上表）和紐西蘭特別發展。Digicel Pacific 有限公司，一個橫跨太平洋之行動網路營運商且隸屬 Digicel 集團（在加勒比地區、中美洲和太平洋地區營運），在最近甫於紐西蘭推出了生物辨識系統¹⁰⁷，在盧安達和肯亞，存儲電子指紋是允許的，這兩個國家的信合社已為農村貧困客戶試行指紋辨識技術。

一些國家也正在開發多功能形式的電子身分辨識。例如，在未來幾年內，印尼，以及其他亞洲國家，如印度、中國、菲律賓和越南，將實施電子護照（e-passport），使用非接觸式智能卡的技術。俄羅斯從 2013 年 1 月發給提出申請的自然人“通用電子卡”，之後將普及到每一個公民。

¹⁰⁷PR Newswire (2012)。

印度正著手一項計畫，為每一位印度居民建立一個 12 碼的生物特徵辨識號碼，正式名稱為唯一識別號（UID），現被稱為 Aadhaar 碼，計有三項生物特徵數據（指紋、虹膜掃描和臉部圖像）及有限的人口統計資料。目前，許多印度最貧窮的公民沒有任何身份證、銀行帳戶甚至地址，以獲得社會服務。此 Aadhaar 碼的目的是在全國任何地方透過從中央數據庫的連線身份驗證隨時進行個體辨識。如果順利實施，這將是在全國性實施的第一個生物特徵驗證的唯一 ID，並會提供普惠金融“身份辨別基礎設施”，以及加強防制洗錢／打擊資恐的實施，提供社會服務、補貼和其他方案，以及國家安全和反腐敗工作。

適用於較低風險情況之特殊程序

在**印度**，低收入消費者缺乏標準的證明文件已在防制洗錢／打擊資恐規定中有特殊規範，以允許他們開立“小型”或“簡約”帳戶¹⁰⁸。小型帳戶可不經客戶提供正常辨識文件而開立，但需有客戶的簽名或手印和自我證明照片，且帳戶在指定的銀行工作人員見證客戶簽名或手印下開立。該帳戶有效期間為十二個月，但如帳戶持有人提供的證據表明他／她已經於開戶一年內申請有效身份證件可以額外延長十二個月。如果有洗錢或資恐或其他高風險情況的疑慮，客戶的身份必須及時透過官方有效證件驗證。

在**巴西**，針對低收入戶市場，每月交易限額 492 美元（巴西里

¹⁰⁸ 見附錄 5 有更詳細資料。

拉 1,000) 的簡化帳戶，開戶可以無客戶審查文件，然所有相關文件都需在開戶六個月內提出。

在**墨西哥**，銀行機構現行的防制洗錢／打擊資恐法律規定建立四個等級的帳戶專門為低收入群體而設計，以對應其各自暴露的洗錢／資恐風險。第 1 級帳戶—低交易帳戶¹⁰⁹，乃根據一個平衡的風險基礎方法實施，透過適當的防制洗錢／打擊資恐的控制以增加普惠金融。

當**南非**當局為服務金融排斥或次級銀行用戶族群¹¹⁰開發產品時，他們體認到，完整的客戶審查，特別是獲取和核實居住地址（根據南非法律要求）是不可行的，因為大多數人通常沒有可以參照正式文件確認的住址。這樣的要求會妨礙多數人從市場獲得基本金融產品的預期目標。當局修訂現有豁免條件，第 17 條豁免減輕金融機構在現行洗錢和資恐法規的核查要求。當產品滿足特定要求時，第 17 條豁免可採用簡化的盡職調查。此豁免適用於銀行、互助銀行、郵政銀行、Ithala 發展財務有限公司和匯款業者（但僅限於國內資金轉移），免除其盡職審查過程中核實住址的部分（許多被金融排斥的人們居住在非正式區域，沒有正式地址）。然該機構仍須獲取並核實其他身份訊息，即客戶的全名、出生日期和身份證號碼。當符合下列條件時可適用豁免：

- 客戶必須是自然人，且為南非公民或居民。

¹⁰⁹ 見附錄 5 有更詳細資料。

¹¹⁰ 見附錄 5 有更詳細資料。

- 客戶不能提款、轉讓或付款金額超過每日南非蘭特 5,000（約 564 美元），或每月超過南非蘭特 25,000（約 2,824 美元）；
- 客戶不能將資金轉移到南非以外的任何地區，除非是銷售點付款或在蘭特共同貨幣區（南非、賴索托、納米比亞和史瓦濟蘭）國家提取現金；
- 帳戶餘額在任何時間不得超過南非蘭特 25,000（約合 2,824 美元）；同一人不得在同一機構同時持有兩個或兩個以上符合第 17 條豁免標準的帳戶。如客戶超過帳戶限制，此豁免的當責金融機構¹¹¹必須在該客戶帳戶進行其他交易前進行全面客戶審查。

第 17 條豁免促進了推出幾款基本的銀行服務，包括 Mzansi 帳戶和 WIZZIT 付款。

- 該 Mzansi 帳戶是由南非銀行業所發展，由四大商業銀行（ABSA、FNB、萊利銀行和標準銀行）以及國營郵政銀行於 2004 年 10 月合作推出。截至 2008 年 12 月，已開立超過 600 萬 Mzansi 帳戶¹¹²，幾乎三分之二的南非成年人都有銀行帳戶，不到四年就有顯著增長。目前，至少有十分之一的南非成年人有一個 Mzansi 帳戶，六分之一的銀行存戶都是活躍的 Mzansi 客戶。

¹¹¹在南非於 2001 年發布的金融情報中心法案（FIC Act）中涵蓋的金融機構，稱為“當責”的金融機構。

¹¹²這是衡量所有開立的帳戶，並不能反映帳戶的當前狀態（例如，它包括活躍、靜止、關閉，及開立但卻未曾進錢／啟用）。

- WIZZIT 付款 (Pty) 有限公司是為沒有或僅有有限金融服務的無銀行帳戶和缺乏銀行服務的個人或企業提供基本銀行服務的供應商。在 2004 年推出，WIZZIT 之前是南非雅典銀行的一個部門。其服務基礎是使用手機開立和使用銀行帳戶及進行交易，另外註冊時亦發給所有客戶一張 Maesro 簽帳卡。以此方法開立的帳戶係符合第 17 條豁免的參數範圍。2010 年 1 月在南非 WIZZIT 有大約 30 萬客戶。

2004 年，南非金融情報中心發表的有關客戶身份的指引，協助當責機構和監督機構針對 2001 年金融情報中心法案（2001 年第 38 法案）（FIC Act）中客戶身份辨識要求的實際應用。它描述了一個風險基礎方法用以確定和核實身份。

在 FIC 法案和洗錢及資恐管理條例規定，當責機構須確認與其業務往來的所有客戶身份，除非適用於特定情況下的豁免。然而，並不要求機構遵循一樣的方法來驗證所有客戶的身份。

該條例指出，當責機構必須驗證某些可以合理預期被驗證“和”可合理及務實可行的方式取得的資料。這意味著，一個機構必須確定哪些訊息可能需要獲得驗證的問題，透過什麼方式可以得到這種核實資料。如此，該機構必須權衡要求核查的準確性和獲得這樣的驗證投入努力的程度，以便其驗證過程與特定的業務關係或交易相關的風險性質相稱。

- 採用以風險基礎方法驗證相關資料意味著當責機構能準確地評估所涉及的風險。這也意味著，當責機構可以在風險

評估的基礎上作出知情決策，以在特定情況下應用適當的方法和驗證水平。因此，當責機構如上文提到的在特定情況下被質疑時一定要有充分理由說明是基於何因素而適當的權衡其決定。

- 準確評估相關風險是指，首先確定在類似的機構一個合理的經理會如何評定某特定客戶、特定產品和特定的交易涉及的風險；其次，依客戶型態、產品類型或可疑交易發生洗錢之可能性、危險與可預見的可能性。至關重要的是，在任何情況下決定洗錢風險必須在全面的基礎上確定。換句話說，給予一個特定的業務關係或交易最終的風險等級**必須是考量與特定的客戶類型、產品類型和交易組合的所有因素的函數**。
- 這些風險因素的評估，最好由系統性的方法確定不同的風險類別和辨識標準以定義客戶和產品。為了實現這一目標，當責機構**需做成紀錄並使用風險架構**。
- 一旦完成適當的風險評估，機構必須採取措施來隔離不同的風險級別，並確保只適合低風險類別的程序就不會應用到風險較高的類別。區分不同風險類別的實務需要格外注意。如同所有的風險管理，機構的風險框架**需要定期更新**，並以**書面文件佐證**，以確保各機構確實遵守。

(來源: 南非 2004 年 4 月有關客戶身分辨識的通用指引)

適用於非面對面情況之程序

2011 年，巴基斯坦國家銀行（SBP）修訂 2008 年引入並適用於所有金融機構（商業、伊斯蘭教和微型金融銀行）¹¹³的無據點銀行法規。為拓展該國的無據點銀行業務，引進第 0 級—無據點銀行帳戶，使社會的低收入族群進入正規金融部門。根據修訂規例，無據點銀行代理人允許傳送數位開戶表格、客戶的數位照片和客戶的電子國民身份證（CNIC）的圖像給金融機構進一步處理，而不用傳送實體開戶表格和客戶 CNIC 的副本。第 0 級無據點銀行帳戶的新類別將提供代理人和金融機構開立基本無據點銀行帳戶的靈活性，同時根據帳戶交易的限制合理化 KYC 的要求，目前限額為：每日最高 165 美元（巴基斯坦幣 15,000），每月限額 275 美元（巴基斯坦幣 25,000），年度限額 1,316 美元（巴基斯坦幣 120,000）和最高餘額上限 1,097 美元（巴基斯坦幣 100,000）。

在南非，銀行提供行動支付服務，需要從客戶和可接受的第三方資料庫取得客戶名字和身分證號碼交叉比對，然後進行額外的電子客戶審查措施，其中包括與第三方資料庫交叉比對客戶資料，此資料從負責人口登記和控制的民政事務總署取得，防止用戶擁有不止一個這樣的帳戶¹¹⁴。然而，由於監管機構已確定這種服務模式引入較高的洗錢風險，客戶使用非面對面的註冊程序，其帳戶每日的交易不能超過約 120 美元（南非蘭德

¹¹³2011 年巴基斯坦國家銀行。

¹¹⁴2008 年銀行登記指引註釋 6。

10,000)。監管者選擇限制該帳戶的功能，而不是禁止此商業模式。控管措施也允許靈活性：客戶如要辦理較高數額交易可以在改為面對面的客戶審查程序後解除交易限制¹¹⁵。

在**馬拉威**，引進一種稱為“快車道”帳戶，它只要最少的 KYC 措施。該帳戶的特點如下：

- 這個儲蓄帳戶由直銷代理人（DSA）銷售而非銀行員工；
- DSA 報告會給負責日常監督直銷代理人（DSA）的分行或代理機構的組長（team leader）；
- 當開立帳戶，客戶會拿到新手包，其中含一張 ATM 卡（無個人資料）、PIN 郵件、快速帳戶及行動手冊；
- 客戶支付馬拉威幣 900 元（3.2 美元）- 馬拉威幣 500 元（1.84 美元）的提款卡費和馬拉威幣 400 元（1.48 美元）的首筆存款金；
- 首筆存款金由直銷代理人在交易當日業務結束前於分行和其他客戶的交易一起存入；
- 該帳戶在區域處理中心確認所有形式已經完成並附有相關證明文件後啟用；
- 客戶唯一需要去分行登錄是他／她希望有行動設備的時候；
- 此產品目標客戶為低收入者，其每月取款的最高限額為馬

¹¹⁵2009 年 Isern, J. and De Koker, L. 第 8 頁。

拉威幣 50,000 元（184.50 美元）¹¹⁶。

風險因素及可能的驗證客戶身份方式

在英國，由防制洗錢聯合督導團體¹¹⁷發出的指引確定了風險因素，並設計了一些可能的組合方法來驗證客戶身份：

身份證明可以採取多種形式。對於個人，很大部分是放在所謂的“身份證明文件”，如護照和有照片的駕駛執照，而這些往往是合理採信一個人身份最簡單方法。然而，在適當的情況下，根據其他形式的確認也可以合理地採信，包括來自已接觸客戶一段時間的人士或機構的書面保證。

需要多少身份資訊或證據，以及如何核實才能合理採信客戶的身份，是公司必須在基於風險基礎方法行使的判斷問題，同時考慮到的因素例如：

- 客戶所尋求的產品或服務（及任何其它產品或服務，使其能使用而無需進一步身份驗證）的性質；
- 客戶和公司之間的任何現有或之前的關係的性質和期間；
- 可能依賴於其他受監管公司的任何保證的性質和程度；及
- 客戶是否實際存在。

身份的證明可以是書面或電子形式。有關辨識客戶所採取的步驟、副本、照會、及獲得的證據的適當紀錄辨識都必須保存。

¹¹⁶然而，在貨幣貶值前約合 285 美元，主管機關尚未更改此簡化措施的限額。

¹¹⁷此 JMLSG 是在金融服務行業中領導的英國貿易協會組成，其目的是頒布打擊洗錢優良做法，並提供實務的協助解釋英國防制洗錢條例。

提供身份證明的文件可能來自多種來源，這些文件的完整性、可靠性和獨立性各異。有些是在個人的身份已經進行盡職調查後發出；有些則是在發出請求，無任何檢查進行即提供。文件的層級很廣泛：

- 透過政府部門和機構，或由法院出具的文件，及
- 其他公部門或地方當局出具的文件，及
- 由金融服務部門受監管機構出具的文件，及
- 由受到防制洗錢規範的其他企業，或其他等同效力的法律機關出具的文件，及
- 或由其他機構出具的文件。

企業應體認到，某些文件較其他文件易於偽造。如果就提供的任何文件有所懷疑，企業應採取一切可行及適當的步驟來確認此提供的文件是否被申報遺失或遭竊。因此，企業在其程序中很多情況下必須準備接受一定範圍的文件，他們可能還希望使用電子化確認，不論是他們自己或是隨附的證明文件。

（來源 JMLSG）

附錄 8：各國面對紀錄保存規範挑戰的措施

在**南非**，法規允許電子擷取和儲存的紀錄資訊，包含副本必須保留之相關文件。

在**墨西哥**，致力於擴大生活在農村及邊緣化地區人民高效能及安全的金融服務，世界儲蓄互助社理事會（WOCCU）已與 Caja Morelia Valladolid，墨西哥最大的信合社之一，合作試行在實地拜訪他們的社員時利用個人數位助理（PDA）進行金融交易。之前，外勤人員在 Caja Morelia Valladolid 的會計帳冊和會員的存摺手工紀錄交易，再將紀錄拿回信合社進行處理。透過 PDA，手持列印機可立即產生收據，且社員帳戶是即時更新的。PDA 應用縮短了交易時間，減少了社員等待時間，使信合社的代表在實地拜訪時可為更多的人服務。這項新技術提供了交易信息另一種保留技術。

附錄 9：各國國內合作以提倡普惠金融的案例

巴西的國內合作

整合 G20 集團的創新普惠金融原則，巴西有關當局將涉及到普惠金融的議題以綜合和協調的方式進行。就此而言，央行已與不同的政府機構達成幾個技術合作協議。

在金融教育領域，2007 年在聯邦層級，由央行、巴西證券委員會（CVM）、國家退休基金監管局（Previc），及私人保險監督局（Susep）代表組成工作小組，主要目標係發展國家金融教育策略的建議（ENEF），以推廣該國的金融教育行動和計畫清單，並進行目標為展現人民金融教育程度的研究。

至於直接關聯到人民普惠金融相關的行動，央行已設立機構性的合作關係。一個與政府代表的夥伴關係例子是與農業發展部（MDA）的合作夥伴關係，成立於 2004 年，以促進信合社針對農民家庭和土地改革者，尋求巴西金融服務的民主化，特別是在農村地區，仍是巴西最貧困集中之處。2009 年，與工作和就業部（MTE）成立合夥關係，以進行系統化監控巴西社會貨幣發展的研究。

2010 年，中央簽署了三項重要協議：

- 第一個是與司法部簽署（透過經濟法秘書處與消費者保護與防衛部 – DPCD），旨在“提高對客戶和金融機構、財團管理及由 BCB 授權營運機構的消費用戶交付產品及提供服務”；

- 第二個是與環境部（MMA）簽署，透過技術協議，旨在結合加強監測行動，以促進金融機構在國內從事社會環境責任的議程；
- 第三個是與社會發展和戰勝飢餓部（MDS）簽署普惠金融的行動和改進家庭津貼方案的成員生活品質的施行計畫。

與私營個體的其他合作關係亦延伸及拓展了普惠金融。2004 年央行與巴西支持微型和小型企業服務（SEBRAE）簽署一項協議，瞄準微型金融的發展，特別是信用社。2010 年，央行和巴西信合社組織（OCB）達成協議，旨在發展、加強和促進社會經濟效率和巴西信合社的有效性。

最終的目標是要形成能運作／致力協調，促進結果的網絡。

此外，值得一提的是，2010 年央行在其金融體系監管部內成立特定單位，以達成連接內部和外部措施的目的。例如，央行內 15 個不同部門都同時參與了“普惠金融報告”的編寫工作。

菲律賓的國內合作

相關的政府機構，包括監管機構日益增加諮詢和相互協作，從而促進普惠金融目標／措施的綜效。目前，一些政府機構正在其管轄範圍內，於法律授權下執行其普惠金融的措施。例如，財務部率先改革信貸政策和成立國家微型金融策略和監管架構，再加上保險委員會正在研究制定微型保險的有利環境，以解決低收入族群享有充足風險保障的需求。另一個例子是菲律賓外交事務部（外交部），於國際論壇（如亞太經濟合作組織）

提倡微型金融和普惠金融。為確保目標和舉措互補兼容，BSP 倡議建立一個普惠金融的國家策略。

參考文獻

參考書目：

- Bangko Sentral Ng Philipinas(2011), Updated Anti-money laundering rules and regulations, Office of the Governor, circular No 706,
www.bsp.gov.ph/downloads/regulations/attachments/2011/c706.pdf
- Bester, H., *et al* (2008), Implementing FATF Standards in Developing Countries and Financial Inclusion : Findings and Guidelines. The FIRST Initiative. The World Bank, Washington, DC
www.cenfri.org/documents/AML/AML_CFT%20and%20Financial%20Inclusion.pdf.
- CGAP(2011), “Regulating Banking Agents”, Focus Note 68
www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Focus-Note-Regulating-Banking-Agents-Mar-2011.pdf
- CGAP(2011a), “Bank Agents: Risk Management, Mitigation and Supervision”, Focus Note 75
www.cgap.org/sites/default/files/Focus-Note-Bank-Agents-Risk-Management-Mitigation-and-Supervision-Dec-2011.pdf
- Chatain, P-L., *et al*(2009), Preventing Money Laundering and Terrorist Financing: A Practical Guide for Bank Supervisors,

The World Bank, Washington, DC

<http://lnweb90.worldbank.org/ext/epic.nsf/ImportDocs/823A21EF2A4AA930752575DD00351A9B?opendocument&query=PH>

- Chatain, P-L., *et al*(2011), *Protecting Mobile Money Against Financial Crime: Global Policy Challenges and Solutions*. The World Bank, Washington, DC
http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/03/10/000333037_20110310000727/Rendered/PDF/600600PUB0ID181Mobile09780821386699.pdf
- Chatain, P-L., *et al*(2008), “Integrity in Mobile Phone Financial Services: Measures for Mitigating Risks from Money Laundering and Terrorist Financing”, Working Paper 146. The World Bank, Washington, DC
http://siteresources.worldbank.org/INTAML/Resources/WP146_Web.pdf.
- Collins, D., *et al*(2009), *Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$2 a Day*, www.portfoliosofthepoor.com/index.asp
Consultative Group to Assist the Poor(CGAP). 2009. *Financial Access 2009: Measuring Access to Financial Services around the World*. CGAP, Washington, DC, www.cgap.org/gm/document-1.9.38735/FA2009.pdf

- De Koker, L.(2006), “Money laundering control and suppression of financing of terrorism: some thoughts on the impact of customer due diligence measures on financial exclusion”, *Journal of Financial Crime*, vol 13(1). Emerald. pp. 26-50.
- De Koker , L.(2009)“Identifying and Managing Low Money Laundering Risk: Perspectives on FATF's Risk-Based Guidance”, *Journal of Financial Crime*, vol 16(4), pp. 334-352, www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=1816893
- De Koker, L.(2009a)“The Money Laundering Risk Posed by Low-Risk Financial Products in South Africa: Findings and Guidelines”, *2009 Journal of Money Laundering Control*, vol 12(4), pp. 323-339, www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=1817094
- De Koker, L. and Symington, J.(2011), *Conservative compliance behaviour: drivers of conservative compliance responses in the South African financial services industry*, Centre for Financial Regulation and Inclusion(CENFRI), www.gpfi.org/knowledge-bank/case-studies/global-standardsetting-bodies-and-financial-inclusion
- Demirguc-Kunt A. and Klapper, L.(2012), “Measuring Financial Inclusion: the Global Findex”, *World Bank Policy Research*, WP 6025

<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTPROGRAMS/EXTFINRES/EXTGLOBALFIN/0,,contentMDK:23147627~pagePK:64168176~piPK:64168140~theSitePK:8519639,00.html>

- G20 Financial Inclusion Experts Group(2010), Principles for Innovative Financial Inclusion,
www.g20.utoronto.ca/2010/to-principles.html
- IFAD(2006), Remittances strategic and operational considerations,
www.ifad.org/ruralfinance/pub/remittances.pdf
- Isern, J., and L. de Koker.(2009). “AML/CFT: Strengthening Financial Inclusion and Integrity.” Focus Note 56. CGAP, Washington, DC
<http://www.cgap.org/publications/amlcft-strengthening-financial-inclusion-and-integrity>
- PR Newswire(2012), “Digicel Launches World's First Biometric Identification System For International Money Transfers”
<http://betanews.com/newswire/2012/06/19/digicel-launches-worlds-first-biometricidentification-system-for-international-money-transfers/>
- Solin, M., and Zerzan, A.(2010)“Mobile Money: Methodology for Assessing Money Laundering and Terrorist Financing

- Risks”, GSMA Discussion Paper, GSMA, London
- State Bank of Pakistan(2011), “Branchless Banking Regulations for Financial Institutions”, Banking Policy and Regulation Department(BPRD)circulars, No 09 of 2011, www.sbp.org.pk/bprd/2011/C9.htm
 - Todoroki, E., Vaccani, M. and Noor, W.(2009), “The Canada-Caribbean Remittance Corridor: Fostering Formal Remittances to Haiti and Jamaica through Effective Regulation”, World Bank Working Paper, No 163, The World Bank, Washington, DC
http://publications.worldbank.org/index.php?main_page=product_info&products_id=23110
 - Todoroki, E., et al(forthcoming), *Evolving Remittance Markets: Lessons Learned from Regulating and Supervising Remittance Service Providers*, World Bank, Washington, DC
 - Wolfsberg(2009), *Statement on AML Screening, Monitoring and Searching*, [www.wolfsbergprinciples.com/pdf/Wolfsberg_Monitoring_Screening_Searching_Paper_\(2009\).pdf](http://www.wolfsbergprinciples.com/pdf/Wolfsberg_Monitoring_Screening_Searching_Paper_(2009).pdf)
 - World Bank, *Outlook for Remittance Flows 2012-14, Migration and Development Brief 17*, December 2011, <http://site.resources.worldbank.org/TOPICS/Resources/214970-1288877981391/MigrationandDevelopmentBrief17.pdf>
 - World Bank(2012), *World Development Indicators database*,

World Bank Washington.

- World Bank(2012a), *Migration and Development Brief*, Nr. 18, World Bank, Washington
- World Bank(2012B), *General guidelines for the development of Government Payment Programs*, World Bank, Washington, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSDNET/0,contentMDK:23241724~menuPK:64885113~pagePK:7278667~piPK:64911824~theSitePK:5929282,00.html>
- World Bank(n.d.), Global Financial Inclusion(Global Findex) Database, World Bank Washington, <http://go.worldbank.org/1F2V9ZK8C0>, accessed December 2012.
- World Savings Banks Institute(2009), *Anti Money Laundering and Combat Financing Terrorism Rules and the Challenge of Financial Inclusion: WSBI Experience and Proposals to FATF*, WSBI, Brussels
www.wsbi.org/uploadedFiles/Position_papers/0565%20updated.pdf

FATF 相關文件：

- FATF Guidance on the Risk-Based Approach to Combat Money Laundering and Terrorist Financing – High Level Principles and Procedures (series of Guidance published between June 2007 and October 2009 by the FATF in collaboration with the professions that are subject to AML/CFT obligations under the international Standards, see www.fatf-gafi.org) ;
www.fatf-gafi.org/documents/riskbasedapproach/
- FATF(2008), Guidance on Capacity Building for Mutual Evaluations and Implementation of the FATF Standards with in Low Capacity Countries, FATF, Paris.
www.fatf-gafi.org/documents/documents/guidanceoncapacitybuildingformutualevaluationsandimplementationofthefatfstandardswithinlowcapacitycountries.html
- FATF(2010), FATF Report on Money Laundering Using New Payment Methods, FATF, Paris,
www.fatf-gafi.org/documents/documents/moneylaunderingusingnewpaymentmethods.html
- FATF(2012), International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, FATF, Paris, www.fatf-gafi.org/recommendations.

- FATF(2013), National Money Laundering/Terrorist Financing Risk Assessment, FATF, Paris.
- FATF(2013a), Guidance on PEPs, FATF, Paris, forthcoming.
- FATF(2013b), Guidance on New Payment Products and Services, FATF, Paris, forthcoming.

其他有用的資料來源：

- Boston University(*n.d.*), Financial inclusion Guide, www.bu.edu/bucflp/initiatives/financialinclusion-guide/, accessed November 2012.
- CGAP(2010), Notes on Regulation of Branchless Banking in the Philippines, CGAP, Washington, DC, www.cgap.org/gm/document-1.9.42402/Updated_Notes_On_Regulating_Branchless_Banking_Philippines.pdf
- CGAP(2012), Financial inclusion and the linkages to stability, integrity and protection: insights from the South African experience, CGAP, Washington, DC www.cgap.org/sites/default/files/I-SIP%20Report_1.pdf
- Basel Committee on Banking Supervision(2001), Customer Due Diligence for Banks. Basel Committee on Banking Supervision, BCBS, Basel www.bis.org/publ/bcbs85.htm

- Basel Committee on Banking Supervision(2010), crofinance activities and the Core Principles for Effective Banking Supervision, Bank for International Settlements, BCBS, Basel www.bis.org/publ/bcbs175.pdf